

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

**L'INTERVENTION DE LA BANQUE MONDIALE ET LA RECONFIGURATION
INSTITUTIONNELLE AU NIVEAU LOCAL : ANALYSE DE HUIT PROJETS DE
DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL (1972-2006)**

**THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU PROGRAMME CONJOINT DE DOCTORAT
EN ÉTUDES URBAINES INRS - UQAM**

VOLUME I

PAR

NDONGO MEBOMETA

JANVIER 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

VOLUME I

REMERCIEMENTS

En rendant grâce à Dieu avant tout, je remercie spécialement ma famille directe. Mes parents, Mebometa Simon-Pierre et Bernadette Abeng, qui ont parfois souffert de mon absence, sont les premiers à qui va ce remerciement. Ils m'ont donné la vie et transmis les valeurs d'amour du travail, de simplicité, de courage et de persévérance que je porte et ai conservées jusqu'à cette réalisation. C'est grâce à leur souffle et soutien inlassable que j'ai pu conserver l'énergie nécessaire pour terminer ce travail.

Cette thèse est produite grâce au soutien familial, en particulier de mes frères et sœurs : Bilounga Thérèse, Ntsana Mebometa Benjamin, Bigna Charles, Tolé Mebometa Théophile, Andjih Mebometa Anastasie.

Que mes deux sœurs décédées, Assom Mebometa Lucie et Célestine Koundé Mebometa reçoivent l'expression de ma profonde pensée à travers cette thèse.

Lors de la séance centrée sur le thème *Developing and Completing a Doctoral Dissertation* au congrès conjoint de la Société canadienne d'évaluation et l'*American Evaluation Association* à Toronto en octobre 2005, j'attribuais le succès d'une thèse à trois facteurs dont l'interaction produit une dynamique qui met le doctorant en confiance : le financement, le sujet et la direction. Le chemin parcouru pour réaliser ce travail me permet de réaffirmer ce que j'avais dit à cette occasion. Je remercie le professeur Juan-Luis Klein pour avoir dirigé notre thèse avec patience et compétence. En plus de m'assurer respect, amitié et considération, le professeur Klein m'a soutenu financièrement et m'a ouvert différents réseaux scientifiques grâce à un sujet fascinant. Par ailleurs, le professeur Klein m'a inspiré et transmis les valeurs scientifiques propices à la réalisation d'un doctorat. La complicité entre le professeur Klein et moi a été une clé de réussite de cette thèse. Merci infiniment !

Je témoigne toute ma reconnaissance au professeur Michael Alain Cohen pour avoir contribué de façon significative à la réalisation de cette thèse, en me décrivant ses expériences professionnelles et universitaires sur le développement urbain, prodiguant des conseils, formulant des commentaires sur différents chapitres, mettant à ma disposition des documents rares et nécessaires à ma recherche, consacrant du temps pour de nombreux entretiens et acceptant de codiriger ma thèse. À travers lui, je remercie le personnel administratif du GPIA – *Graduate Program in International Affairs* du *New School of Social Affairs* de New York. Je remercie les étudiantes de la promotion de 2006 qui m’ont accueilli lors de la préparation de leur voyage de recherche au Sénégal.

Mes remerciements vont aussi à Richard Morin qui a marqué positivement mon cheminement par de judicieux conseils et appuis administratifs à titre de directeur des programmes conjoints de maîtrise et de doctorat en études urbaines à l’INRS-UCS et l’UQAM. Je remercie par ailleurs, David Hanna, qui, en tant que directeur du programme de doctorat en Études urbaines à l’UQAM, est intervenu afin de solutionner des problèmes concernant la gestion de mon dossier universitaire.

Mes remerciements vont également à la Banque Mondiale pour m’avoir fourni les documents internes représentant la source de l’information empirique analysée dans cette thèse. Je remercie particulièrement Monsieur Pierre-Joseph Kingbo, spécialiste en évaluation, gestion du savoir, communication et diffusion des évaluations, qui a été durant le processus de ma recherche la cheville ouvrière, pour les conseils pratiques, contacts utiles et la documentation qu’il m’a procurés. Qu’il veuille accepter ma profonde gratitude.

Je remercie le Centre de recherches sur les innovations sociales pour le soutien financier durant la préparation de ma thèse.

J'ai rencontré Njambi Kinyungu durant mes activités technoprofessionnelles et scientifiques à Washington. Merci Njambi de m'accepter comme époux et, surtout, de m'apporter la chaleur amoureuse, l'énergie renouvelée et le soutien psychologique nécessaires à la réalisation d'un travail où on est parfois isolé. Merci aussi pour l'assistance scientifique dont tu m'as gratifiée durant la préparation et la rédaction de ma thèse. Ton assistance a été salvatrice. À travers toi, que ma belle-famille, Kinyungu Muthiora du Kenya, soit remerciée pour son affection.

Aux membres de ma famille décédés qui n'auront pas vu ce travail, à qui je dois de l'affection, parce qu'elles n'ont pas eu l'opportunité de voir cette prouesse, je leur dis merci pour les pensées positives dont elles m'ont gratifié au cours de leur vie et qui m'ont accompagné durant mon parcours académique. Je pense ici à toutes les personnes du District de Mboma défuntées, en particulier à Mboma, Kak2 et Ngoumou décédées après mon départ du Cameroun pour les études au Canada en décembre 1995 (grands-parents, oncles, tantes, cousins et cousines, neveux et nièces) : Aimé Mpak, Alfred Angos, André Biwole, Anne Ngono, Armand Abenmoni, Bernard Boyer, Célestin Évina, Édith Bilounga, Emmanuel Ndongo, Faustin Mbida, Félix Mimbang, François Tsow, Gaston Nkoum, Grégoire Nkoun, Grégoire Tole, Ipolite Bende, Jean-Marie Fouma m'Éba, Jean-Marie-Otis Meboma, Joseph Melaak, Jules Angos, Justin Metek, Lazard Tolo Melangue, Louis Mameze, Lucien Kound, Maurice Bende, Meke Kyrie Bout, Merlin Mentanga, Michel Mbeng, Moline Bouk, Nicole Zembe, Norbert Zanga, Paul Zé, Pierre Melaman, Pierre Metsel Woundi, Raymond Fiale, Raymond Mekok, Rose Ndongo Minkos, Sammuel Mameze, Samson Bende Sabot, Séraphin Zok, Théodore Tsam, Thérèse Irène Bilounga.

Mariale Pelletier, le 14 mars 2005, tu avais encore hâte de m'appeler Docteur. Tu peux le faire aujourd'hui grâce à ta générosité. Je dois ce doctorat à ton amitié sincère, à ton appui matériel, financier et spirituel. Merci et permets-moi de te témoigner toute ma reconnaissance.

Barbara Ékiko a maintenu avec moi une relation sincère comme collègue et amie. Elle a beaucoup aidé en me procurant moyens matériels et hébergement lors de mes voyages de recherche. Je lui demande d'accepter mes remerciements.

Désiré Agobet m'a accueilli avec un sentiment fraternel. Sa générosité débordante, sa familiarité, sa simplicité et son hospitalité m'ont permis de ne pas me soucier de la subsistance alors que ma recherche empirique devenait pressante à Washington. Je lui témoigne ainsi qu'à ses enfants toute ma reconnaissance à travers cette thèse.

Sylvie Gaudreau, grâce à toi, ma recherche a été rendue possible par les facilités offertes à titre personnel pour emprunter les livres à la bibliothèque. À ce sujet, en plus de ton professionnalisme, tu as posé des gestes allant au-delà de ton travail. Permets-moi de t'en remercier infiniment.

À l'Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation culture et société, Ginette Casavant et Linda Joly m'ont offert leur gentillesse, Nicole Wragg sa serviabilité, et Bernardo Luna et Farid Idjouadiene, leur aide. Je remercie de tout cœur ces personnes.

Dr Toumbi, Adrien et Dr. Leite, Christiane-Emma ont consacré leur temps à la lecture attentive de certains chapitres de ma thèse. Je leur offre mon cordial merci.

Sonan Yapo et Ailta Barros De Souza, vous avez été des camarades et amis avec qui j'ai partagé l'apprentissage du cheminement doctoral. Merci à vous!

Je reconnais les gestes posés par Hervé Hachigui et Khadidiatou Carter Diop, mon étudiante en Urbanisme à l'Université du Québec à Montréal, pour le formatage de quelques éléments de ma thèse. Merci à vous.

Les «petits gestes» posés par Hélène Gélinas, au moment d'imprimer la version finale de ma thèse, ont été très utiles. Qu'elle trouve ici l'expression de ma reconnaissance et mon remerciement pour sa serviabilité.

Merci au staff diplomatique du Haut-commissariat du Cameroun au Canada et à la Communauté camerounaise au Canada avec qui j'ai traversé un espace d'apprentissage social.

Merci aux équipes pastorale et liturgique de la basilique Notre Dame de Montréal pour la sollicitude et les moments d'apprentissage spirituel expérimenté et partagé.

Que madame Lise Massé et son conjoint Marc Angers soient cordialement remerciés pour leur amitié renouvelée.

Je pense à toutes les personnes avec qui j'ai partagé des expériences de vie et à toutes celles qui m'ont exprimé leurs sincères sentiments. Les apprentissages acquis restent dignes de considération et de respect. Ainsi, que ces personnes soient reconnues dans cette thèse.

TABLE DES MATIÈRES

VOLUME I.....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	xviii
LISTE DES FIGURES	xxi
LES ENCADRÉS.....	xxi
LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	xxii
LISTE DES SYMBOLES.....	xxiv
RÉSUMÉ	xxv
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
PARTIE I.....	11
COMPRENDRE LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	11
CADRES PROBLÉMATIQUE, CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE	11
CHAPITRE I : LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL : UNE HISTOIRE À CONSTRUIRE	12
1.1. La Banque Mondiale et son intérêt pour l'urbain	13
1.1.1. Les projets urbains de la Banque Mondiale : un objet d'étude.....	14
1.1.2. Le cadre de la dynamique des projets de développement urbain.....	16
1.1.3. La place de la Banque Mondiale dans le système d'organisations de Bretton Woods	18
1.1.4. L'intérêt de la Banque Mondiale pour le développement urbain et la place des projets sous-jacents dans sa politique.....	22
1.1.5. La programmation ou la dynamique au coup par coup?.....	23
1.1.6. La gouvernabilité programmée ou les jalons vers la greffe d'une autre forme de gouvernance locale?	24
1.1.7. Les indications possibles.....	25
1.2. Deux approches interprétatives.....	27

1.2.1. Les interprétations centrées sur le contenu des projets	27
1.2.2. Les interprétations privilégiant l'aspect externe aux projets.....	30
1.2.3. Les forces et faiblesses des écrits explorés	34
1.2.4. L'étude de la dynamique des projets de développement urbain : les alternatives prometteuses.....	36
CHAPITRE II : UN CADRE CONCEPTUEL : LES BASES	
CONCEPTUELLES DE L'ANALYSE DE LA GOUVERNABILITÉ.....	44
2.1. Le développement urbain et les concepts sous-jacents	46
2.1.1. Un système physicospatial, politicoinstitutionnel et productif	46
2.1.2. La référence aux influences extrasociétales dans le contexte glocal	49
2.2 Le territoire et l'approche néoinstitutionnaliste	52
2.2.1. Le territoire : espace de conflit et de compromis.....	52
2.2.2. Le néoinstitutionnalisme	53
2.2.2.1. La théorie de la régulation.....	54
2.2.2.2. Les conventions entre les acteurs du développement.....	56
2.2.2.3. La gouvernance	58
2.2.2.4. De la gouvernance à la gouvernabilité programmée	63
2.3. La gouvernance locale flexible : cadre de la gouvernabilité programmée...	65
2.3.1. Le normatif : la gouvernance urbaine locale flexible.....	65
2.3.2. Le discursif : l'apprentissage opérationnel.....	69
2.3.2.1. L'historique et les composantes traditionnelles de l'apprentissage	69
2.3.2.2. La synthèse des facteurs d'apprentissage à partir des perspectives existantes.....	71
2.3.3. Le niveau théorique : la gouvernabilité.....	74
CHAPITRE III : LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	80
3.1. Les questions et les hypothèses de la recherche.....	80
3.2. Le corpus empirique.....	82
3.2.1. La justification de l'étude du cas sénégalais et la Banque Mondiale.....	82
3.2.2. La pertinence et les contributions de la recherche	83

3.2.3. Le type de corpus	85
3.3. Les variables d'analyse des projets étudiés et les indicateurs de leur dynamique.....	87
3.4. Les modalités de cueillette et de structuration du corpus.....	91
3.4.1. Les sources documentaires primaires et secondaires	91
3.4.2. L'obtention et la provenance des documents	93
3.4.3. Les catégories et le contenu des documents.....	94
3.5. Les méthodes et techniques d'analyse documentaire.....	97
3.5.1. L'intérêt d'une perspective descriptive des projets et la définition de l'analyse documentaire	97
3.5.2. L'analyse de contenu documentaire	99
3.5.2.1. L'analyse de l'impact du discours tenu dans l'environnement structurel.....	100
3.5.2.2. La détermination des facteurs de l'apprentissage opérationnel	101
3.5.2.3. La conjonction des courants et l'interaction des projets : une caractérisation de la gouvernabilité induite au Sénégal	102
3.6. La consultation : le cadre de réalisation	104
BIBLIOGRAPHIE.....	106
Les sources théoriques	106
Les documents techniques et spécialisés sur la Banque Mondiale	133
Sites internet.....	144
ANNEXES.....	146
ANNEXE I : LA LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS POUR CONSTITUER LE CORPUS	147
ANNEXE II: LE PROTOCOLE DE SOUSCRIPTION À LA POLITIQUE DE DIVULGATION DE LA BANQUE	150
ANNEXE III : LA LISTE DES EXPERTS CONSULTÉS	152
ANNEXE IV : LE GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES EXPERTS	154

VOLUME II.....	166
LISTE DES TABLEAUX.....	xviii
LISTE DES FIGURES	xxi
LES ENCADRÉS	xxi
LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	xxii
LISTE DES SYMBOLES	xxiv
PARTIE II.....	167
LES PROJETS DE LA BANQUE MONDIALE EN DÉVELOPPEMENT	
URBAIN AU SÉNÉGAL : L'ANALYSE EMPIRIQUE	167
CHAPITRE IV : LE SÉNÉGAL, BASE D'EXPÉRIMENTATION DES	
PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA BANQUE	
MONDIALE : VISION D'ENSEMBLE	168
4.1. La situation générale du Sénégal : une description sommaire	169
4.2. L'urbanisation rapide de l'espace sénégalais.....	172
4.3. Les bases du transfert du pouvoir vers le privé et le local	179
4.4. Les repères socioinstitutionnels et territoriaux préalables à l'intervention urbaine de la Banque au Sénégal : processus d'un construit historique ...	189
4.4.1. La colonisation et le déséquilibre sociospatial.....	189
4.4.2. La décolonisation et l'accentuation de la pauvreté urbaine	192
4.4.3. L'idéologie socialiste française et les réformes politicoadministratives	193
4.4.4. L'ouverture à la mondialisation et le foisonnement institutionnel.....	196
4.4.5. Le rôle des villes	199
CHAPITRE V : LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA	
BANQUE MONDIALE AU SÉNÉGAL	201
5.1. Les projets de développement urbain à l'étude.....	205
5.2. Phase 1 : la priorité physicospatiale; le projet 1 des parcelles assainies (1972-1981)	208

5.2.1. Le contexte : l'environnement local, l'urbanisation, ses variantes et ses effets	208
5.2.1.1. L'environnement externe : l'économie politique du développement urbain.....	210
5.2.1.2. La raison d'être du projet des parcelles assainies : lutte contre la pauvreté en impliquant les pauvres	211
5.2.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : réduire la pauvreté par l'autoconstruction.....	212
5.2.3. La gestion	217
5.2.3.1. Le cadre institutionnel et l'assistance technique.....	217
5.2.3.2. Le plan de mise en œuvre.....	220
5.2.3.3. Le développement sociocommunautaire : les premiers pas de l'organisation du local	221
5.2.4. Les prévisions face aux résultats obtenus : le temps de la déception.....	223
5.2.4.1. Les recommandations issues de la priorité physicospatiale	228
5.2.5. La dynamique vers la priorité physicospatiale : questionnements et analyse liminaire des diverses influences.....	229
5.3. Phase 2 : la priorité politicoinstitutionnelle; deux projets de gestion et de développement municipal (1984-1997).....	234
5.3.1. Le projet d'assistance Technique pour la Réhabilitation et la Gestion Urbaine (1984-1989)	235
5.3.1.1. Le contexte du projet.....	235
5.3.1.1.1. L'environnement externe : impacts dans l'économie locale	236
5.3.1.1.2. La raison d'être du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine : renforcer les institutions.....	238
5.3.1.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : appuyer la gestion urbaine par l'assistance technique	239
5.3.1.3. La gestion : le privé et le local sous représentés	242
5.3.1.4. Le bilan.....	244

5.3.1.4.1. Les aspects positifs	244
5.3.1.4.2. Les éléments négatifs du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine	245
5.3.2. Le projet 3 de développement municipal et d'habitat (1988-1997)	249
5.3.2.1. Le contexte : besoins de consolidation des pouvoirs locaux	249
5.3.2.1.1. Le contexte externe : l'abandon de l'intervention physique	250
5.3.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du projet de développement municipal et habitat : la gestion pour consolider le pouvoir municipal	251
5.3.2.2. Les stratégies opératoires : l'autogestion d'acteurs locaux	252
5.3.2.3. La gestion : amplifier le rôle du local	256
5.3.2.4. Le bilan des projets politicoinstitutionnels : la gestion urbaine au cœur du développement institutionnel	258
5.3.2.4.1. Les succès de la priorité politicoinstitutionnelle : des risques minimisés	259
5.3.2.4.2. Les échecs de la priorité politicoinstitutionnelle	261
5.3.2.4.3. Les recommandations issues du bilan des projets politicoinstitutionnels	262
5.3.2.5. La dynamique vers la priorité politicoinstitutionnelle : analyse liminaire des influences	263
5.4. Phase 3 : la priorité à la productivité urbaine; deux projets pour stimuler l'emploi (1989-1997)	266
5.4.1. Le projet AGETIP 1 (1989-1992)	267
5.4.1.1. Le contexte : un environnement local marqué par le chômage	267
5.4.1.1.1. L'environnement externe : les programmes d'ajustement structurel	267
5.4.1.1.2. La raison d'être du projet AGETIP 1	269
5.4.1.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : assurer l'efficacité de la mise en œuvre des sous-projets	269
5.4.1.2.1. Les stratégies opératoires : l'usage de la main d'œuvre locale	270

5.4.1.3. La gestion.....	272
5.4.1.4. Le bilan et les recommandations subséquentes.....	274
5.4.1.4.1. Les recommandations au regard des faiblesses observables.....	276
5.4.1.5. Les facteurs liant le projet de développement municipal et de l'habitat et l'AGETIP 1	278
5.4.2. Le projet AGETIP 2 (1993-1997).....	281
5.4.2.1. Le contexte : extension de l'AGETIP 1 sous l'émergence de la société civile.....	281
5.4.2.1.1. L'environnement externe : l'AGETIP, un concept attractif.....	281
5.4.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du projet AGETIP 2.....	282
5.4.2.2. Les stratégies opératoires : les composantes et les arrangements d'opérationnalisation.....	284
5.4.2.2.1. La programmation d'activités	285
5.4.2.2.2. Les coûts et le plan de financement	287
5.4.2.2.3. L'exécution du projet AGETIP 2	288
5.4.2.3. La gestion.....	289
5.4.2.4. Le bilan des deux AGETIP : la consolidation de la gestion urbaine.....	291
5.4.2.4.1. Évaluation positive des résultats en ce qui concerne les entreprises et les emplois.....	291
5.4.2.4.2. Des résultats moins intéressants en ce qui concerne le développement institutionnel.....	292
5.4.2.5. Les facteurs interactifs des AGETIP 1 et 2 : éléments d'analyse.. ..	295
5.5. Phase 4 : la priorité municipale et la décentralisation ; deux projets relatifs au Programme d'appui aux communes (1997-2006)	298
5.5.1. Le Programme d'appui aux communes 1 (1997-2004)	299
5.5.1.1. Le contexte : les communes en mal d'appropriation	299
5.5.1.1.1. L'environnement externe et la propension au local	299
5.5.1.1.2. La raison d'être et les objectifs du Programme d'appui aux	

communes 1.....	302
5.5.1.2. Les stratégies opératoires : l'ajustement municipal	304
5.5.1.2.1. Le financement d'opérations.....	306
5.5.1.3. La gestion : le cadre local et les arrangements institutionnels de mise en œuvre.....	307
5.5.1.3.1. Le cadre externe : responsabilisation et gouverne locales	310
5.5.1.4. Les résultats positifs prévus	312
5.5.1.4.1. Les résultats.....	313
5.5.1.5. L'AGETIP 2 et le Programme d'appui aux communes 1 : éléments d'analyse.....	314
5.5.2. Le Programme d'appui aux communes 2 (2004-2006).....	317
5.5.2.1. Le contexte : l'environnement local.....	317
5.5.2.1.1. L'environnement externe	318
5.5.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du Programme d'appui aux communes 2.....	319
5.5.2.2. Les stratégies opératoires	319
5.5.2.2.1. Les arrangements institutionnels et le financement	320
5.5.2.3. Les éléments de gestion et les mécanismes d'opérationnalisation.....	322
5.5.3.4. Le bilan des Programmes d'appui aux communes : la gouvernance urbaine locale comme priorité.....	322
5.5.3.4.1. Les échecs observables, les enseignements tirés et les recommandations	325
5.5.3.5. Les facteurs interactifs des Programme d'appui aux communes 1 et 2 : élément d'analyse objective	327
5.6. Phase 5 : La priorité à l'investissement et à l'ajustement municipal; le projet 8 de renforcement et d'équipement des collectivités locales (2006 et suivantes)	331
Conclusion.....	333

CHAPITRE VI : LA CONSTRUCTION D'UNE INSTITUTIONNALITÉ POLITICOADMINISTRATIVE : VERS UNE GOUVERNABILITÉ

PROGRAMMÉE.....	337
6.1. Le profil de la dynamique des projets de développement urbain.....	338
6.1.1. La normativité de l'environnement structurel et l'hétérogénéité institutionnelle	339
6.1.1.1. Les normes et la normativité comme référence	339
6.1.1.2. L'isomorphisme à la gouvernance urbaine locale flexible.....	340
6.1.2. La rationalité de l'apprentissage opérationnel	344
6.1.2.1. Les caractéristiques et les sources	344
6.1.2.2. Le leadership des agents.....	345
6.1.2.3. Le réseau des savoirs.....	348
6.1.2.4. La contribution de l'apprentissage à l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain.....	350
6.1.3. Le <i>re-scaling</i>	352
6.1.4. La notion théorique de gouvernabilité	353
6.1.4.1. La conjonction des courants de gouvernabilité	354
6.1.4.2. L'autre rôle de la Banque à la construction d'une institutionnalité locale	365
6.1.4.3. La gouvernabilité programmée	367
6.2. La logique de la dynamique des projets de développement urbain.....	369
6.2.1. La convergence triangulaire environnement/gouvernabilité/apprentissage	369
6.2.2. La perspective adaptative, flexible et proactive	371
6.2.3. L'analyse documentaire et la consultation : comparaison et limites.....	373
6.2.4. La volonté hégémonique de la Banque	373
6.3. La discussion des hypothèses de la recherche.....	377

CHAPITRE VII : LE CONSTAT DE LA GOUVERNABILITÉ	
PROGRAMMÉE PAR LA BANQUE MONDIALE AU SÉNÉGAL : LA	
VALIDATION DES EXPERTS.....	383
7.1. La déception des interventions programmées	384
7.2. Les facteurs de la gouvernabilité programmée par la Banque au Sénégal	
selon les personnes ressources.....	385
7.2.1. Les facteurs instigateurs des projets.....	385
7.2.2. Les facteurs qui contribuent à l'évolution des projets.....	388
7.2.3. Les facteurs de l'environnement institutionnel extérieur et intérieur	390
7.2.4. Les facteurs liés au rôle de la Banque Mondiale.....	391
CONCLUSION GÉNÉRALE	394

LISTE DES TABLEAUX

VOLUME I

Tableau 1 : Les indicateurs de la gouvernance urbaine locale flexible.....	66
Tableau 2 : La grille des indicateurs pour l'analyse de contenu documentaire	88

VOLUME II

Tableau 3 : Quelques indicateurs de développement au Sénégal.....	172
Tableau 4 : Nombre des villes et population urbaine au Sénégal entre 1920 et 1988	173
Tableau 5 : L'évolution des facteurs de la dynamique socioinstitutionnelle et territoriale au Sénégal.....	200
Tableau 6 : Les approches des huit projets de développement urbain sénégalais...	204
Tableau 7 : Grille d'analyse des projets de développement urbain au Sénégal	208
Tableau 8 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet des parcelles assainies.....	230
Tableau 9 : Les variables et indicateurs d'apprentissage de la priorité physico spatiale.....	232
Tableau 10 : L'organisation des travaux de planification et d'investissement du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine	243
Tableau 11 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine sénégalaise à partir du projet des parcelles assainies	248
Tableau 12 : Les variables de la dynamique du projet des parcelles assainies au projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine	249
Tableau 13 : Ventilation des coûts estimés du projet de développement municipal et habitat	255

Tableau 14 : Répartition du financement du projet de développement municipal et habitat	255
Tableau 15 : les coûts estimés du projet de développement municipal et habitat	256
Tableau 16 : Les éléments liant les projets sénégalais d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et le projet de développement municipal et habitat.....	264
Tableau 17 : Les indicateurs de la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine au projet de développement municipal et habitat.....	265
Tableau 18 : Les éléments spécifiques au projet AGETIP 1 montrant la dynamique partant du projet de développement municipal et habitat..	277
Tableau 19 : Les variables de la dynamique du projet de développement municipal et habitat à l'AGETIP 1	280
Tableau 20 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet AGETIP 2 à partir de l'AGETIP 1	297
Tableau 21 : Les variables de la dynamique de l'AGETIP 1 à 2	298
Tableau 22 : Les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 à partir des projets AGETIP	315
Tableau 23 : Les variables de la dynamique de l'AGETIP 2 au Programme d'appui aux communes 1.....	317
Tableau 24 : Les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 2.....	328
Tableau 25 : Les variables de la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 à 2.....	330
Tableau 26 : L'évolution des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal (1972-2006).....	334
Tableau 27 : La nature progressive et continue de la dynamique des projets.....	336

Tableau 28 : Le cadre explicatif de la dynamique des projets : déterminants environnementaux, courants théoriques de la gouvernabilité programmée et rationalité d'apprentissage	371
Tableau 29 : Matrice d'interprétation de l'action de la Banque vers l'ajustement municipal.....	377
Tableau 30 : L'évolution vers l'ajustement municipal	381
Tableau 31 : Les facteurs de la gouvernabilité programmée par la Banque au Sénégal selon les personnes ressources.....	386

LISTE DES FIGURES

VOLUME I

Figure 1 : L'organigramme de la Banque Mondiale.....	20
Figure 2 : La matrice d'interprétation des transformations locales provoquées par l'influence mondiale.....	49
Figure 3 : Les couplages des courants pour la dynamique des projets	103
Figure 4 : La fusion des trois couplages pour la dynamique des projets	103
Figure 5 : Les couplages possibles pour la dynamique d'un projet.....	104

VOLUME II

Figure 6 : Le Sénégal et les régions au Sénégal	170
Figure 7 : L'évolution de l'indicateur du développement humain au Sénégal entre 1970 et 2005	173
Figure 8 : Le financement des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal (1972-2006)	202
Figure 9: La construction d'une institutionnalité locale en développement urbain.....	368

LES ENCADRÉS

VOLUME I

Encadré 1: Les problèmes politiques perçus qui influencent la dynamique de l'externe.....	67
--	----

VOLUME II

Encadré 2 : La dynamique des AGETIP, un succès à pérenniser comme voie d'accès des bailleurs de fonds internationaux	296
---	-----

LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADM	Agence de développement municipal
AFRICATIP	Association régionale des Agences d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGC	Agence de gestion des contrats
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AMS	Association des maires du Sénégal
APCR	Association des Présidents des Communautés Rurales
BHS	Banque de l'habitat social
BM/Banque	Banque Mondiale
CCC	Compte de crédit communal
CCCE	Caisse Centrale pour la Coopération Économique
CFD	Caisse française de développement
CRDI	Centre de recherche et de développement international
CUD	Communauté urbaine de Dakar
DI	Développement institutionnel
DPI	Développement politicoinstitutionnel
DPS	Développement physicospatial
DPU	Développement de la productivité urbaine
DMD	Développement municipal et de la décentralisation
DIAM	Développement d'investissement et d'ajustement municipal
DCL	Direction des collectivités locales
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FECL	Fonds d'Équipements de Collectivités Locales
FCM	Fond de crédit municipal
IDA	International Development Association
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OHLM	Office de l'habitation à loyer modique

ONU	Organisation des nations unies
OPCS	Operations Policy and Country Services
PAC	Programme d'appui aux communes
PADDUS	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal
PAM	Programme d'ajustement municipal
PDMH	Projet de développement municipal et d'habitat
PATRGU	Projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine
PIP	Priority investment program (programme d'investissement prioritaire)
PDU	Projet de développement urbain
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB/PIB	Produit national brut / produit intérieur brut
PPA	Projet des parcelles assainies
PRECOL	Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales
SICAP	Société d'habitation du Cap-Vert
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UDDP	Urban Development and Decentralization Program
WBI	World Bank Institute

LISTE DES SYMBOLES

Les tableaux et les figures sont classés de façon arithmétique afin de faciliter le repérage.

Les unités de mesures :

M\$ en US	millions de dollars des États-Unis
m	mètre, unité de mesure linéaire
m ²	mètre carré, unité de surface
m ³	mètre cube, unité de mesure de volume
K	1000 unités
ha	hectare, unité de surface, la centième du m ²

RÉSUMÉ

Notre thèse s'intitule *L'intervention de la Banque Mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*. Elle a pour problématique la dynamique des projets de développement urbain, c'est-à-dire leur origine, leur opérationnalisation et leur évolution. L'absence d'une structure interprétative de cette réalité entretient un manque de connaissance et de compréhension sur l'évolution de ces projets et sur les logiques à l'œuvre dans leur interaction. Pourtant quelques travaux s'y sont attardés, mais sans trop s'intéresser aux facteurs explicatifs ni à leurs effets sur les institutions locales. Notre objectif est alors double. D'abord, décrire les différents projets mis en œuvre dans un pays spécifique pour en reconstruire l'évolution. Ensuite, expliquer la logique dans laquelle s'insèrent ces projets. Pour parvenir à cette fin, nous avons retenu huit projets que la Banque Mondiale a mis en œuvre au Sénégal entre 1972 et 2006. Ces huit projets ont été retenus en raison de la richesse documentaire existante à leur égard et à cause de leur statut de cas pilotes, à partir desquels la Banque devait généraliser son approche à d'autres pays africains. La thèse est donc une étude approfondie de la dynamique sous-jacente à la stratégie de développement urbain de la Banque au Sénégal et une analyse détaillée des différents projets afin d'expliquer les facteurs déterminants de cette dynamique. Elle n'est donc pas une évaluation de l'expérience de la Banque Mondiale au Sénégal.

La méthodologie utilisée consiste en l'analyse de documents factuels produits par la Banque Mondiale, en l'examen de la littérature scientifique et technique associée aux projets retenus et en la réalisation d'une consultation auprès de vingt personnes ressources. La thèse jette un regard interdisciplinaire, propre aux études urbaines, et se situe dans le champ d'analyse et d'évaluation des politiques de développement urbain. Notre perspective est exploratoire et inductive. Notre analyse s'insère dans l'axe de recherche transversal des phénomènes urbains dans le développement international inscrit dans le programme conjoint offert par l'INRS et l'UQAM. La perspective retenue correspond à trois postulats basés sur un questionnement normatif, méthodique et théorique. Cela situe la thèse à la frontière d'une analyse empirique, d'une démarche rationnelle et d'un regard théorique.

Après avoir retenu le contexte, les objectifs, les stratégies opératoires, la gestion et le bilan comme des variables d'analyse, nous avons choisi un cadre conceptuel triangulaire qui fait appel à l'environnement structurel, à l'apprentissage opérationnel et à la gouvernabilité. Notre recension des écrits révèle que le recours à ces concepts peut être une contribution utile. Ainsi leur juxtaposition représente des points de repères à partir desquels nos hypothèses de recherche sont avancées dans le cadre d'une démarche qui se veut cependant plutôt inductive. La description des projets retenus permet de reconstruire leur évolution en cinq phases interactives, centrées sur la priorité physicospatiale, la priorité politicoinstitutionnelle, la priorité de la productivité urbaine, la priorité municipale et de la décentralisation, et la priorité de l'investissement et de l'ajustement municipal. Ces phases sont déterminées par des forces structurelles, dont la normativité resurgit ou se réactualise grâce aux concepts du réseau des savoirs, la principale référence étant la gouvernance urbaine locale flexible à travers les niveaux, les échelles et les agents. Ceci converge avec la détermination des normes environnementales auxquelles les phases sont subordonnées.

L'analyse des projets est bâtie autour de variables permettant de circonscrire les déterminants environnementaux, de considérer la méthode rationnelle de l'apprentissage et de raffiner la théorie de la gouvernabilité. Finalement, la thèse privilégie la convergence environnement / apprentissage / gouvernabilité. Base de normes, espace de déclencheurs d'apprentissage et source de problèmes (à résoudre par les politiques prioritaires et les solutions construites), le contexte d'un projet de développement urbain s'en trouve valorisé par la gestion, le bilan, les objectifs et les stratégies opératoires dans l'interprétation de sa dynamique.

Mots-clés : développement urbain, Banque Mondiale, Sénégal, Afrique subsaharienne, environnement structurel, gouvernance flexible, apprentissage opérationnel, institutionnalité locale, gouvernabilité programmée.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En janvier 1971, le Comité des Prêts de la Banque Mondiale définit les grandes lignes de ce qui allait devenir l'un des principaux champs d'activité de la Banque en Afrique subsaharienne, soit le développement urbain. Dès lors, la Banque a mis en œuvre plusieurs projets de développement urbain dans au moins trente pays, et en 2006, son portefeuille urbain en Afrique subsaharienne au sens large du terme comprend plus de 83 projets. La formulation, les modalités et même la raison d'être de ces projets ont suscité de nombreuses interrogations qui vont souvent de pair avec des questions sur la qualité des résultats obtenus par la Banque (Zaki, 1989; Bergeron, 1991; Osmont, 1995; Paulais, 1995; Kapur et *al*, 1997a; b).

Cette thèse n'a pas pour objet d'évaluer les résultats de l'action de la Banque ni l'évaluation qu'elle fait de ces résultats. Elle est une étude approfondie de la stratégie de développement urbain de la Banque au Sénégal et une analyse détaillée des facteurs déterminants de cette dynamique. Notre objectif est d'abord de décrire l'évolution des différentes politiques et projets de la Banque en matière de développement urbain au Sénégal et ensuite d'expliquer cette évolution à partir d'une grille de lecture que nous aurons définie au préalable.

Ainsi, on comprendra que notre thèse soit essentiellement inductive et exploratoire. C'est l'analyse des politiques de la Banque Mondiale, c'est-à-dire la déconstruction et la reconstruction des projets de développement urbain qu'elle a mis en œuvre, qui nous indiquent les jalons de la problématique présentée au chapitre 1 ainsi que les questionnements théoriques que nous poserons au chapitre 2. Notre perspective n'est

donc pas hypothético-déductive. C'est-à-dire que nous ne cherchons pas à valider ou à confirmer un modèle théorique ou conceptuel construit au préalable. C'est plutôt l'analyse empirique qui a inspiré l'assemblage conceptuel et théorique qui oriente cette thèse.

Dans cette thèse, nous cherchons les logiques à l'œuvre dans l'évolution des projets de la Banque Mondiale. Une fois élaborés, ces projets ont été opérationnalisés de façon successive dans plusieurs pays. Bien plus, chaque projet est né dans un contexte précis, s'est opérationnalisé suivant certains mécanismes et s'est transformé. Dans ces conditions, l'origine de chaque projet est-elle liée à l'opérationnalisation de celui qui le précède ? Quelle logique la succession des projets suit-elle ? Partant de ces interrogations, nous examinons l'origine des projets, leur opérationnalisation et leur évolution. C'est ce que nous entendons par l'expression « dynamique des projets ».

L'objectif poursuivi est d'expliquer cette dynamique. Pour mieux la comprendre, nous situons la recherche au Sénégal au cours de la période allant de 1972 à 2006 et faisons appel à trois concepts. Le premier concerne l'environnement structurel, composé de structures normatives. Celles-ci seront dérivées du concept de gouvernance urbaine locale flexible dont les échelles, les niveaux et les acteurs se prêtent à la gestion et à l'administration des villes. Le deuxième se rapporte à l'apprentissage opérationnel, défini comme la formulation des leçons des projets mis en œuvre et l'intégration de celles-ci dans les expériences consécutives. Le troisième concerne la gouvernabilité, définie comme processus régulateur et de résolution de problèmes perçus en faisant face aux enjeux du développement urbain par des solutions construites pour cibles. Elle constitue en même temps le facteur d'idéation des projets résultant d'une conjonction du courant des problèmes, de celui de la politique et de celui des solutions construites comme cibles.

À partir de ces trois concepts, nous proposons une approche explicative de la dynamique des projets, complémentaire à celles qui existent déjà. Parmi celles-ci, certaines privilégient les analyses centrées sur la structure et les caractéristiques des programmes. D'autres se penchent sur le contexte. Puis, plusieurs mettent de l'avant le développement institutionnel et le volet opérationnel. Les analyses socioéconomiques et financières et l'évaluation sont couramment utilisées. Ces approches fournissent un matériel, une information et une source de questionnement pour mener notre réflexion à partir du cas sénégalais.

La question générale de la recherche se pose alors de la manière suivante : comment la Banque Mondiale a-t-elle orienté son intervention sur le développement urbain sénégalais et comment a-t-elle pu transformer les systèmes d'acteurs à l'échelle locale dans ce pays? En réponse à cette question, nous énonçons l'hypothèse générale suivante : les projets mis en œuvre par la Banque mondiale, tout en visant à donner une réponse à des problèmes concrets de pauvreté et de gestion en milieu urbain, amorcent un processus qui, à long terme, change la structure de gouvernance dans le pays et met en place des instances institutionnelles cohérentes avec sa politique globale, laquelle donne au local un rôle important.

La méthodologie pour réaliser la recherche comprend deux volets : une analyse de contenu documentaire et une consultation. Dans l'analyse des documents factuels, nous examinerons le contenu des projets. Cet examen permettra de construire une cartographie de leur évolution et d'identifier les facteurs assimilables à leur dynamique. Nous analyserons les discours sous-tendant l'influence sur la dynamique des projets de la Banque Mondiale. Cette analyse vise les concepts, les idées, les paradigmes et les croyances retenus comme composantes du cadre normatif pour la comparaison des courants des problèmes, de la politique et des solutions, indispensables à l'identification des facteurs d'apprentissage opérationnel et au déploiement de la théorie de la gouvernabilité. Si les discours entourant les projets de

la Banque Mondiale ont connu une évolution remarquable, cette évolution se reflète-t-elle dans la dynamique des projets?

Dans la consultation, nous interviewerons 20 personnes ayant une expertise dans le domaine du développement urbain en Afrique. La connaissance des pratiques de la Banque Mondiale en matière d'interventions urbaines en Afrique et des écrits au sujet de ces pratiques a guidé notre choix des personnes consultées. Celles-ci ont répondu à un questionnaire semi-directif. L'objectif de cette consultation a été de valider nos conclusions tirées à partir de la documentation concernant les résultats des projets.

Notre thèse se compose de sept chapitres regroupés autour d'un cadre problématique, conceptuel et méthodologique, d'une analyse empirique du corpus, et d'une analyse interprétative. Nous proposons une démarche allant du général au particulier et un retour au général : une étude générale des diverses orientations prises par la Banque Mondiale pour ses projets par rapport à un environnement en mouvance, une étude approfondie du cas sénégalais et un élargissement de la réflexion.

Le premier chapitre comprend deux parties consacrées à la problématique de la recherche et aux écrits sur le problème étudié. Tout d'abord, nous abordons la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal dans son contexte général et traçons un portrait des structures, des échelles, des niveaux et des acteurs de la gouvernance des villes depuis 1970. L'idée est d'exposer l'état des lieux qui s'intègre dans les caractéristiques des différents projets et de justifier cette dynamique dans le système de la Banque. Après avoir situé le problème et l'objet de la recherche, ce chapitre présente le contexte général de la recherche afin de retracer quelques repères historiques à l'origine des projets étudiés. Les éléments entrant dans l'opérationnalisation des projets sont exposés pour montrer comment leur succession s'est produite. Nous dégageons la place de la Banque Mondiale dans le système d'organisations de Bretton Woods, évoquons son intérêt pour l'étude du

développement urbain et des projets sous-jacents dans sa politique, vérifions si celle-ci est l'objet d'une programmation structurée, d'une dynamique au coup par coup, d'une gouvernabilité programmée ou des jalons vers la greffe d'une autre forme de gouvernance locale et nous passons en revue les écrits ayant abordé le problème. Nous commençons par les documents centrés sur le contenu des projets. Nous poursuivons avec ceux qui privilégient l'aspect externe aux projets. La synthèse finale présente les apports de ces documents pour notre recherche.

Le deuxième chapitre est consacré au cadre conceptuel et analytique de la recherche. Ce cadre s'est construit et s'est consolidé à partir d'une démarche basée, d'abord, sur la documentation de référence des projets étudiés et, ensuite, sur une relecture des approches normatives, discursives et régulationnistes et de gouvernance applicables à notre objet d'étude (Boyer et Saillard, 2002; Jouve, 2003). Nous présentons la base conceptuelle du développement urbain et ses principales composantes. Les concepts spécifiques sont exposés de manière à détecter les influences extraterritoriales. Nous abordons ensuite les approches théoriques en distinguant deux axes. Le premier concerne l'exploration d'un univers comprenant le fondement des politiques et leur construction historique. Le deuxième axe concerne l'examen du néoinstitutionnalisme sous le prisme de la théorie de la régulation, des conventions entre les acteurs du développement, de la théorie des régimes urbains et de la gouvernance. Ces deux axes nous permettent de construire notre cadre d'analyse de la dynamique des projets de développement urbain. Ce cadre comprend les concepts suivants : la gouvernance urbaine locale flexible, l'apprentissage opérationnel et la gouvernabilité.

Le troisième chapitre porte sur les choix méthodologiques de la recherche. À l'aide des concepts présentés au chapitre 2, nous dégageons les questions inhérentes à la dynamique des projets de la Banque Mondiale durant quatre décennies au Sénégal. Pour répondre aux questions et vérifier les hypothèses de la recherche, nous commençons par les explications de nos analyses empiriques. Nous justifions d'abord

le choix du cas sénégalais pour l'étude de l'action de la Banque Mondiale en regard du développement urbain. Nous indiquons ensuite les caractéristiques du corpus. Nous exposons les variables d'analyse d'un projet et les indicateurs de sa dynamique nous permettant, d'une part, de dresser un portrait des structures de la gouverne des villes depuis 1970 et, d'autre part, d'orienter notre collecte documentaire. Nous présentons les modalités de cueillette et de structuration du corpus. Nous exposons nos sources documentaires, les modalités d'obtention et la provenance des documents, ainsi que leur contenu. Les méthodes et techniques d'analyse documentaire sont énoncées : nous montrons l'intérêt d'une perspective descriptive et de l'analyse documentaire. L'analyse de contenu permettra de cerner l'impact du discours tenu dans l'environnement, d'identifier les facteurs d'apprentissage opérationnel et de définir les orientations de la gouvernabilité.

Notons que notre thèse porte sur un corpus constitué des documents produits par la Banque Mondiale. Il s'agit donc d'une analyse de contenu qui a été validée par la consultation d'experts ayant été concernés de près ou de loin par les documents analysés. Il n'a pas été nécessaire pour dégager les orientations de la Banque Mondiale à l'égard des pays de l'Afrique-subsaaharienne de réaliser une étude sur le terrain au Sénégal. Bien que le Sénégal soit le cadre de l'intervention de la Banque, et qu'à ce titre il doive être présenté sur le plan géographique, historique et institutionnel, ce que ferons au chapitre 4, il constitue en fait un espace laboratoire, où la Banque a expérimenté son approche. L'absence d'un séjour sur le terrain, bien qu'il eût été enrichissant, n'a pas nuit à l'analyse de notre objet qui, en fin de compte, n'est pas le Sénégal, mais l'intervention de la Banque.

Dans le chapitre 4, nous présentons la situation générale du Sénégal, l'urbanisation rapide de l'espace sénégalais et les bases d'un transfert du pouvoir vers le privé et le local. Nous exposons aussi les repères socioinstitutionnels et territoriaux préalables à l'intervention urbaine de la Banque Mondiale au Sénégal.

Le chapitre 5 est destiné à la reconstruction de l'objet d'étude à partir d'une perspective historique et descriptive. La description de chaque projet situe la politique prioritaire de référence dans un environnement structurel déterminé. D'abord, les contextes local et global propres à chaque projet sont présentés en nous référant tant aux sources primaires que secondaires. Ensuite, les objectifs sont décrits, les stratégies opératoires sont retracées et les cadres de gestion sont exposés. Enfin, le bilan qualitatif de chaque projet est présenté, assorti des leçons et des recommandations pour les projets futurs. Ces cinq niveaux de lecture constituent notre descripteur des projets.

Nous commençons le chapitre par une mise en situation et une vision générale des projets de développement urbain à l'étude. Nous décrivons les priorités inscrites dans différentes phases de l'histoire de ces projets. La première phase, centrée sur l'approche physicospatiale et constituée d'un seul projet, est décrite comme une expérience modèle qui devrait être reproduite ailleurs. Ce projet cherche à répondre aux problèmes causés par l'urbanisation de l'Afrique subsaharienne. Il se situe à l'intérieur de la transition des interventions rurales de la Banque Mondiale aux politiques urbaines. Il s'inscrit par ailleurs dans les idées entourant la lutte contre la pauvreté urbaine de son époque.

La deuxième phase est centrée sur les interventions orientées vers le développement institutionnel. Deux projets la constituent. Le premier est axé sur l'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine. Le deuxième focalise sur le développement municipal et l'habitat. Ces deux projets se présentent comme deux expériences progressives dans le but de prioriser le développement politico-institutionnel, interpellant ainsi le secteur privé et les acteurs locaux.

La troisième phase concerne l'intervention destinée à promouvoir la productivité urbaine. Elle est constituée de deux projets décrits comme expériences continues : les

projets de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP 1 et 2). Il s'agit d'une consolidation des acquis en matière de participation locale et des mesures mises en œuvre pour assurer l'efficacité des projets.

La quatrième phase comprend deux projets orientés vers le développement municipal et la décentralisation. Il s'agit des volets 1 et 2 du programme d'appui aux communes, dénommés projets de développement urbain et de la décentralisation. On souligne l'importance des rapports entre les différents protagonistes¹ locaux dans un contexte de décentralisation.

La cinquième phase portant sur le développement de l'investissement et l'ajustement municipal résume les priorités qui la précèdent et permet d'interroger le futur du développement urbain sénégalais et d'envisager des alternatives aux actions de la Banque Mondiale. À la fin de ce chapitre, nous synthétisons les priorités référentielles des approches adoptées et des projets de développement urbain de la Banque au Sénégal entre 1972 et 2006.

Le chapitre 6 présente l'analyse du corpus décrit au chapitre 5. Ce chapitre est consacré à l'analyse de la dynamique des projets étudiés en suivant trois angles : 1) la normativité, 2) la rationalité et 3) la théorie. La première partie aborde le profil de la dynamique des projets. Premièrement, sous la normativité, les logiques identifiées à

¹ L'utilisation de ce terme nous permet de lever une nuance sémantique entre les termes d'*acteurs* et d'*agent* utilisés de façon distincte par Lawrence et al, (1998). La notion d'*acteur* se rapporte aux individus suivant l'école individualiste; le postulat de base étant que seule compte l'action des individus dont les structures sont le produit. Cela correspond au particularisme ou au sectorialisme dans les projets. La notion d'*agent* évoque ceux qui suivent l'école globaliste ou holiste qui pose la société comme référence première dans l'analyse sociale et s'applique à démontrer les effets de la structure (produite par la société) sur les individus ; autrement dit ceux qui agissent pour élaborer et orienter les projets. Ces derniers agissent pour le changement et en sont des sujets. Comme les deux valent pour l'apprentissage, le terme *protagonistes* est concédé à notre vocabulaire pour son caractère englobant les acteurs et les agents. Selon l'OCDE (2002), *protagoniste* est synonyme de *parties prenantes* et désigne les agences, les organisations, les groupes ou les individus ayant un intérêt direct ou indirect dans l'action de développement ou dans son évaluation. Son emploi au pluriel signifie que nous sommes en présence d'un système ou d'une structure organisée.

partir de l'analyse empirique du corpus se comparent aux normes prédominantes dans l'environnement institutionnel. À l'aide des indicateurs se rapportant aux variables définitionnelles des projets, nous dévoilons la préséance de certaines normes ainsi que leur intégration pour considérer leur force dans la mise en œuvre des projets prioritaires; force qui repose sur des idées en vigueur, sur certaines croyances et sur des concepts pivotant autour du concept de gouvernance urbaine locale flexible. Deuxièmement, nous proposons une interprétation de la dynamique des projets de développement urbain fondée sur l'identification des facteurs déclencheurs, des agents qui amorcent des processus producteurs d'effets modifiant les différents projets. Cette interprétation spécifie l'apprentissage comme démarche par laquelle des déclencheurs permettent aux agents d'intervenir sur la dynamique des projets prioritaires. Troisièmement, l'interprétation est fondée sur la gouvernabilité selon laquelle la conjonction des problèmes, de la politique et des solutions induit un processus précis. L'environnement structurel reste la plate-forme de référence des politiques, des problèmes à résoudre et des solutions construites sous forme de cibles. La deuxième partie de ce chapitre vise la logique de la dynamique des projets de développement urbain. Nous l'abordons par la triangulation de la normativité de l'environnement institutionnel, la rationalité de l'apprentissage opérationnel et la théorie de la gouvernabilité. Cette triangulation permet une approche adaptative, flexible et proactive dans l'analyse et l'évaluation des projets de développement de la Banque Mondiale et permet de comprendre comment celle-ci a orienté son intervention dans le développement urbain sénégalais et comment elle a pu transformer les systèmes d'acteurs au niveau local.

Nous avançons l'hypothèse d'une volonté hégémonique de la Banque Mondiale pour la dynamisation des projets de développement urbain au Sénégal dans l'espace sénégalais en vue de favoriser l'investissement privé et l'ajustement municipal. La transformation structurelle a été l'effet collatéral de cet ajustement. Les interventions urbaines de la Banque Mondiale visent les transformations institutionnelles

accroissant les responsabilités collectives locales (municipalisation) et affaiblissant l'État central (désétatisation).

Dans le chapitre 7, nous abordons les facteurs complémentaires à ceux de l'analyse documentaire quant à la greffe d'une gouvernance locale par la Banque Mondiale en programmant une gouvernabilité au Sénégal. Ce chapitre nous permet de bonifier l'interprétation liée aux sources documentaires de l'effet instituant de cette gouvernabilité à partir de la consultation des personnes ressources. D'une part, nous retraçons les actions de la Banque destinées à donner une réponse aux enjeux du développement urbain au Sénégal et, d'autre part, nous identifions les facteurs explicatifs des transformations institutionnelles selon les personnes ressources.

La conclusion générale expose les résultats de la recherche, assortis de quelques recommandations. Les limites de la recherche sont aussi mentionnées. En fin de compte, c'est un discours sur la ville qui est construit. La place du cadre conceptuel choisi s'en trouve justifiée. En conséquence, la thèse ouvre des pistes de recherche sur les applications du cadre exploré et l'apprentissage inter-structurel. Elle nous a permis de reconstruire, à partir des interventions de la Banque sur la ville, le processus de construction d'une institutionnalité locale. En outre, cette thèse propose un cadre d'analyse et d'évaluation des politiques de développement.

PARTIE I

**COMPRENDRE LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT URBAIN DE LA
BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE
CADRES PROBLÉMATIQUE, CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE**

CHAPITRE I : LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL : UNE HISTOIRE À CONSTRUIRE

Si les multiples directions prises par la Banque Mondiale dans ses politiques de développement urbain sont peu connues, les facteurs déterminants de ces politiques le sont davantage. Aux débuts des années 1970, la Banque Mondiale amorce le virage du développement rural au développement urbain par un premier projet en terre sénégalaise. Elle redéfinit alors sa programmation de politiques par rapport à un nouveau champ d'interventions. Déjà insuffisante, la connaissance des différents projets mis en œuvre au Sénégal entre 1972 et 2006 et la manifestation de leur impact ne signifie pas que soient analysés les facteurs dont dépendent leur origine, leur opérationnalisation et leur évolution. Désignées par le terme dynamique, ces trois réalités sont examinées comme un tout en tant qu'objet de cette thèse.

Outre son absence d'intelligibilité et la difficulté pour l'interpréter compte tenu de sa complexité, de son incertitude et de son imprévisibilité, la problématique que pose cette réalité concerne l'action des acteurs internationaux (mondiaux) de développement auprès des pays du Sud (tiers monde). Cette action se manifeste par différents programmes d'aide au développement. En mettant en œuvre, entre autres, diverses formes d'interventions urbaines, ces programmes produisent des transformations locales importantes. Quelles sont les manifestations de ces transformations? Comment les systèmes d'acteurs locaux opèrent-ils les changements exigés et comment les effets et le transfert des prérogatives étatiques vers les échelles locales et régionales se matérialisent-ils? À travers le cas sénégalais notre thèse aborde cette problématique afin d'illustrer, d'interpréter et d'expliquer les modifications mises en œuvre en matière de politiques de développement urbain.

Jusqu'à présent, à notre connaissance, cette problématique n'a fait l'objet d'aucune recherche scientifique. En y consacrant le présent chapitre, nous posons les jalons

d'une étude approfondie de la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale et de leurs effets, jalons qui nous permettent de questionner le système d'organisations de Bretton Woods auquel appartient la Banque, son intérêt pour le développement urbain local et les objectifs sous-jacents à cet intérêt.

Le chapitre comprend deux parties. La première partie est consacrée aux points structurants de la problématique de la recherche. Le problème et l'objet de la recherche sont d'abord présentés, ensuite le cadre dans lequel s'inscrit la dynamique à l'étude. La place de la Banque Mondiale dans le système d'organisations de Bretton Woods sera indiquée avant d'interroger son intérêt pour le développement urbain. La deuxième partie expose les différents écrits qui ont essayé d'expliquer l'évolution des politiques de la Banque. Les écrits et les contributions centrés sur le contenu des projets sont présentés; ceux qui privilégient leur aspect externe sont explorés. L'analyse subséquente des forces et des faiblesses permet d'envisager des avenues pour l'étude des projets de développement urbain dans un contexte donné.

1.1. La Banque Mondiale et son intérêt pour l'urbain

Aux débuts des années 1970, la Banque Mondiale choisit de faire du développement urbain l'un de ses domaines d'intervention en Afrique subsaharienne. Ce choix se manifeste de deux manières, d'abord par la formulation des cadres stratégiques et la définition des programmes, ensuite sous la forme de projets². Ceux-ci ont débuté en 1972 et ont évolué jusqu'en 2006.

² Nous utilisons le terme projet, bien que l'idée générale qui sous-tend les interventions se prête aussi aux programmes et aux politiques. La politique englobe les programmes et les projets. La nuance entre les deux derniers termes est précisée: « [...] projet et programme sont souvent utilisés l'un pour l'autre. L'optique projet domine souvent parce que les organismes d'aide ont tendance à promouvoir des projets pilotes ou des projets concernant des zones limitées. Toutefois, les grandes institutions comme la Banque Mondiale participent à des activités plus vastes de caractères permanents » (Paul, 1988).

Définie par le triptyque origine/opérationnalisation/évolution, la dynamique des projets de développement urbain montre une réalité des interventions de la Banque Mondiale dont on a peu questionné les facteurs explicatifs. En choisissant cette problématique dans la présente thèse, elle prolonge les travaux ayant traité de problèmes similaires jusqu'aux années 1990 (Bergeron, 1991; Paulais, 1995; Morin et Séguin, 1997; Agence Française de développement, 2005). Seul Zanetta (2001; 2004) a traité la question en réalisant une comparaison de deux pays d'Amérique Latine (Mexique et Argentine). Et, plus récemment, Ramsamy (2006) étudie les forces géopolitiques et macroéconomiques qui influencent la programmation d'actions urbaines de la Banque. Comment décrire les projets de développement urbain afin de comprendre leur histoire et les effets réels de leur dynamique ? Quels facteurs explicatifs la description de cette réalité permet-elle d'identifier ? Qu'est-ce qui sous-tend l'intérêt poursuivi par la Banque ?

1.1.1. Les projets urbains de la Banque Mondiale : un objet d'étude

Notre thèse a pour objet la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale. Elle n'évalue pas l'expérience de la Banque Mondiale, mais étudie en profondeur sa stratégie de développement urbain, l'analyse en détail et explique les facteurs déterminants de cette dynamique afin de découvrir son impact. Nous portons attention aux interactions des projets et retenons, à cette fin, le cas sénégalais au cours de la période allant de 1972 à 2007.

Nous situons ces actions de la banque Mondiale dans un cadre mondialiste qui véhicule des idées pour orienter les processus de développement. Ces idées sont soutenues par certaines institutions de savoir tel que l'Institut de développement de la Banque Mondiale. Par exemple, on défend le contrôle par la population et la responsabilisation de celle-ci dans la prise de décisions-clés en ce qui concerne la production de l'habitat (Viloria-Williams, 2006). Une deuxième piste s'ouvre alors

sur la possibilité d'une influence de la dynamique des projets de la Banque Mondiale par les idées issues de cette institution. L'environnement dans lequel les projets sont mis en œuvre subit des transformations concernant par exemple l'urbanisation, l'émergence d'acteurs autres que les pouvoirs publics et l'intérêt grandissant des populations locales pour participer aux processus à l'œuvre.

Jusqu'à présent plusieurs chercheurs, comme De Ponte (2002), ont étudié les influences structurelles sur les projets de développement en se limitant aux cadres institutionnels. Ces « perspectives institutionnelles » restent peu flexibles puisqu'elles font souvent appel aux valeurs juridiques, aux considérations bureaucratiques et au contexte global en faisant référence aux cadres macroéconomiques qui se rattachent aux organisations internationales. Cela met de côté des facteurs pouvant être organisés rationnellement pour cerner une réalité telle que la dynamique d'un projet. Dans ce sens, une critique évoque le peu de place laissée à la contingence et la rigidité structurelle des organisations internationales. Cette critique soutient que les projets des institutions internationales sont confrontés à l'interaction entre l'environnement international dans lequel elles formulent leurs politiques et les cadres locaux dans lesquels ces politiques sont nécessairement mises en œuvre (Desgeorges et Monnier, 1990).

Cette critique signale l'intérêt d'étudier l'environnement entourant les projets en question. Sans un examen des structures environnementales proches du développement urbain, nous perdons de vue des facteurs auxquels les villes peuvent être exposées et, partant, les influences que ces facteurs auraient sur la dynamique des projets. Il devient nécessaire de trouver un cadre permettant l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain d'une institution comme la Banque Mondiale.

Les projets sénégalais ont généré une documentation dont le potentiel des savoirs ne demande qu'à être développé. En outre, les productions scientifiques et les différents rapports factuels incorporent une information pouvant être présentée de manière cohérente afin de discerner la dynamique des projets. En général, les rapports d'achèvement, d'audit et d'évaluation *ex post* contiennent des enseignements. Comment l'apprentissage sous-jacent peut-il illustrer la dynamique à l'étude? Le contenu des projets peut-il en être révélateur? Quel contenu faut-il examiner? Ces interrogations soulèvent le besoin de définir un descripteur des projets.

Notre réflexion rend nécessaire l'examen des courants de pensée, des systèmes idéologiques dominants et des structures paradigmatiques ayant présidé à l'élaboration des différents projets à l'étude. Dès lors, il est possible de fonder une interprétation sur la normativité. Il est aussi possible de questionner la définition des priorités d'une gouvernabilité programmée par la Banque; concept dont politologues et analystes des politiques tels que Kingdon (2003; 1995), Lemieux (2002), March et al, (2000), Meny et Thoenig (1989) énoncent des référents théoriques.

Finalement, notre thèse questionne les sources du changement liées à l'apprentissage en fonction des paramètres environnementaux. Nous cherchons les influences pouvant être corrélées avec l'origine des projets, avec leur opérationnalisation et avec leur évolution. Les pistes de réflexion exposées nous conduisent à situer ces réalités dans un cadre pluridimensionnel.

1.1.2. Le cadre de la dynamique des projets de développement urbain

Les grands projets de développement urbain tels ceux de la Banque Mondiale sont déterminés par des influences externes d'ordre socioenvironnemental, c'est-à-dire les influences détectées dans le processus de planification comme interférant ou interface entre le projet et son contexte (Samset et Haavadsen, 1999) et par des facteurs liés à la démarche qu'ils mettent en œuvre (Israël, 1996); d'où la complexité et l'incertitude

de leur dynamique. Les analystes soutiennent l'interaction de ces deux types d'influences car une politique, un programme ou un projet à l'intérieur d'un environnement est contraint par celui-ci (Hafsi et Toulouse, 2000; Pfeffer et Salanci, 1978; Hellriegel et Slocum, 1978; Hannan et Freeman, 1977). La dynamique d'un projet s'insère dans son environnement. Nous distinguons 1) le contexte des projets, 2) les fins visées par les protagonistes, 3) les mécanismes de mise en œuvre et de déploiement des ressources, 4) le cadre dans lequel les différents acteurs interagissent et 5) le bilan.

Ces éléments permettent l'étude de la dynamique d'un projet car ils rendent compte, non seulement, des éléments déterminants, mais aussi de ceux pouvant s'inscrire aussi bien dans un angle théorique que dans une rationalité empirique. Notre thèse se dote alors d'une triple perspective. D'une part, elle est illustrative parce qu'elle décrit les systèmes de projets pour rendre intelligible leur histoire et en dresser une cartographie évolutive, d'où résultent les principes transformateurs. D'autre part, elle est explicative/interprétative puisqu'elle cherche à répondre à la question du comment des transformations. Enfin, elle est argumentative dans la mesure où elle défend une thèse, laquelle veut que l'action de la Banque Mondiale ait contribué à modifier la structure des rapports de la société au territoire et à imposer les conditions nécessaires à l'application de l'ajustement structurel à l'échelle locale.

Par l'analyse et l'évaluation des politiques de développement, la thèse s'insère à l'intérieur d'un cadre interdisciplinaire propre aux études urbaines, où se côtoient la science politique, le management (science de la gestion), la science des organisations, l'histoire, la sociologie, la géographie, l'économie, etc.

Les projets étudiés s'inscrivent donc dans une double logique : la régulation par la communauté de développement international et l'autocontrôle de la Banque, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs concernés par le développement international. Il s'agit là

d'un environnement plus ou moins contingent qui rappelle une réalité compatible avec la vocation de celle-ci et son appartenance au système d'organisations de Bretton Woods. En examinant ce système, il est possible d'y déceler quelques motifs tout comme des manières de faire ayant conduit la Banque à agir dans le développement urbain sénégalais.

1.1.3. La place de la Banque Mondiale dans le système d'organisations de Bretton Woods

Tout comme l'article de Toussaint (2000), l'ouvrage de Masson et Asher (1973) informe sur les origines, les politiques, les opérations et l'impact de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. On y mentionne aussi d'autres membres du groupe de la Banque Mondiale tels que la Corporation financière internationale, l'Association de développement international et le Centre international pour le règlement des conflits d'investissement. C'est à travers ce système que ces auteurs étudient la Banque Mondiale depuis Bretton Woods, un angle possible pour l'examen des interactions entre les différentes actions qui ont jalonné l'intervention de la Banque Mondiale au Sénégal.

Née à la suite des débats houleux des délégués de l'Assemblée de 1944 à Bretton Woods, la Banque Mondiale s'attelle au développement urbain jusqu'à présent. Reconstruction et développement constituent les éléments principaux de son mandat. Sa mission essentielle est le financement d'opérations structurantes. Au-delà des objectifs d'amélioration des structures de crédits, de stabilisation du prix des produits et de l'aide alimentaire, les principales opérations de la Banque doivent garantir les prêts qu'elle accorde afin d'assurer raisonnablement la sécurité des placements des investisseurs. Ainsi, les prêts à long terme cherchent à encourager la productivité des investissements par le capital privé.

En matière du financement de développement, la Banque agit à travers l'Association Internationale de développement (IDA) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) dont voici une description de leurs missions respectives :

« L'IDA est l'institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète. Créée en 1960, l'IDA vise à réduire la pauvreté en accordant des dons et des prêts sans intérêt destinés à financer des programmes de nature à stimuler la croissance économique, à atténuer les inégalités et à améliorer les conditions de vie des populations. L'action de l'IDA complète celle de l'autre guichet de prêt de la Banque mondiale - la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) - qui fournit aux pays à revenu intermédiaire des services de conseil et des capitaux pour financer leurs dépenses d'équipement. La BIRD et l'IDA partagent le même personnel et le même siège et évaluent les projets suivant les mêmes normes rigoureuses. L'IDA est l'un des principaux bailleurs d'aide aux 80 pays les plus déshérités de la planète, dont 39 se trouvent en Afrique. C'est la principale source de financement par les donateurs des services sociaux de base dans les pays les plus pauvres. L'Association prête des fonds (appelés crédits) à des conditions concessionnelles. Autrement dit, les crédits de l'IDA ne portent pas intérêt, et les remboursements sont étalés sur une période de 35 à 40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans. Depuis sa création, l'IDA a accordé au total 182 milliards de dollars de crédits et de dons, au rythme de 10 milliards de dollars par an en moyenne ces dernières années, dont la majeure partie, soit environ 50 %, va à l'Afrique » (<http://web.worldbank.org/>).

Réputée comme étant une institution Anglo-Saxonne de nature conservatrice et devenue une des plus puissantes institutions dans le monde, la Banque Mondiale exerce ses activités à travers une bureaucratie centralisée. Son organisation comprend un bureau de gouverneurs, une direction exécutive, une présidence, des vice-présidences internes et territorialisées par région, des départements nationaux et techno-opérationnels, et des organes affiliés comme le *World Bank Institute* et l'*indépendant Evaluation Group* (Figure 1). Avec un budget annuel de 10 à 15 de milliards \$US, la Banque possède un pouvoir lui permettant de traduire son idéologie en politique et, par voie de conséquence, d'exercer une influence considérable dans les affaires des pays en développement (Ramsamy, 2006).

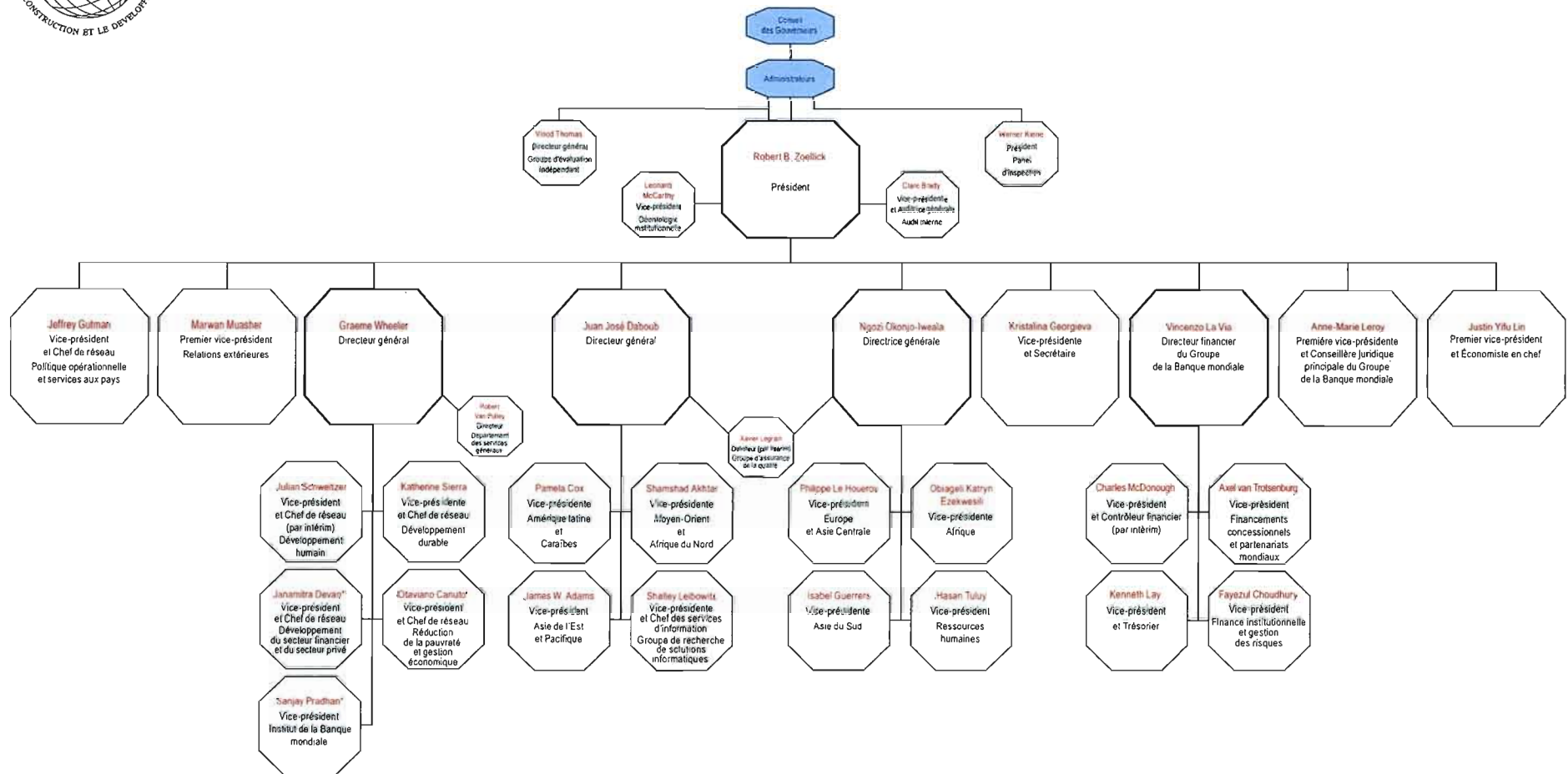
Au-delà de sa force hégémonique et des controverses entourant ses activités, celles-ci se complexifient avec le temps et deviennent de plus en plus imprévisibles;



Figure 1 : L'organigramme de la Banque Mondiale

ORGANIGRAMME DE LA BANQUE MONDIALE

À partir du 19 octobre 2009



Source : http://siteresources.worldbank.org/EXTABTUSFRENCH/Resources/organisation_chart_fr.pdf,
Site consulté le 20 janvier 2010

* Rend également compte au Premier vice-président et Économiste en chef
** Rend compte au Vice-président exécutif de l'IFC des questions relevant de l'IFC

complexité et imprévisibilité pouvant s'examiner en fonction des variables inscrites aussi bien dans son environnement immédiat que dans les milieux de mise en œuvre de ses politiques.

L'évolution des projets, des secteurs, des programmes de la Banque (Kapur et *al*, 1997a) et des paradigmes sous-jacents concorde avec le remplacement de ses présidents et de son staff. Elle débute ses opérations et en 1947 elle signe des accords avec l'Organisation des Nations Unies. Elle développe alors une collaboration avec le réseau d'organisations internationales telle l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), s'inscrit dans le bilatéralisme et s'active comme médiateur et, plus récemment, comme coordonnateur d'organismes internationaux.

En marge de son appartenance au système d'organisations de Bretton Woods et du leadership qu'elle veut imprimer auprès de la communauté de développement international, la Banque Mondiale articule sa politique autant sur des secteurs spécifiques que sur des exigences de technicité institutionnelle, d'acceptabilité politique et de faisabilité opérationnelle. Trois axes résument alors ses conditions : le point de vue local ou de l'emprunteur, celui de la Banque et celui de la communauté d'appartenance (Mason et Asher, 1973). La rigidité de ces conditions découle des accords avec le Fonds monétaire international (FMI), d'autant plus que son membership passe par celui de cette institution. Qu'elle soit emprunteuse ou prêteuse, la Banque poursuit des objectifs inscrits dans le marché capitaliste international et est imputable face à son Conseil d'administration. Pour s'autofinancer, elle incite ses membres à participer à son portefeuille. Après le début de ses prêts au secteur infrastructurel en Éthiopie, en 1950, elle reste présente en Afrique subsaharienne à travers d'autres domaines tels que l'urbain dont le cas sénégalais révèle l'évolution depuis la fin des années 1960.

1.1.4. L'intérêt de la Banque Mondiale pour le développement urbain et la place des projets sous-jacents dans sa politique

La Banque Mondiale fonde divers espoirs sur le développement urbain comme nouveau terrain d'investissement. Les projets qu'elle met en œuvre possèdent une capacité mobilisatrice du potentiel disponible dans les ressources urbaines, par exemple au plan foncier. Plus qu'une simple découverte de la ville, agir par ces projets montre à quel point ils constituent autant une stratégie pour les politiques de développement qu'un moyen par lequel la Banque noue un autre type de lien avec ses membres. Ainsi se présente une disposition d'esprit marquée par un intérêt qui conduit la Banque à débiter les projets au Sénégal par les parcelles assainies :

« Les premiers signes d'un véritable changement d'orientation commencent à se dessiner dans le cadre de la réflexion de la Banque Mondiale aux débuts des années soixante dix : dans deux brochures publiées par cette institution – « Urbanisation » (Banque Mondiale, 1972a) et « Habitat. Politique sectorielle » (Banque Mondiale, 1975) – on retrouve en fait un intérêt nouveau pour la ville, qui est présentée pour la première fois comme un axe potentiel de développement. Dans la même période, on assiste à la création à la Banque Mondiale d'une « Urban Poverty Task Force », d'un « Urban Projects Department » et d'une « Urban Research Division », et à l'augmentation des fonds consacrés au secteur urbain, qui passeront à 3 % en 1980 » (De Ponte, 2002).

Les interventions commencent lorsqu'en janvier 1971, le Comité des Prêts définit les objectifs de la Banque Mondiale dans le domaine des villes. L'intérêt d'agir pour le développement urbain se maintient et se précise. Selon une étude parue en 2002, la Banque Mondiale signale que le développement urbain joue un rôle important dans la réalisation de ses objectifs nationaux face aux défis croissants de l'urbanisation, telle que l'augmentation de la pauvreté. La stratégie urbaine et municipale fut d'ailleurs revue selon une perspective évolutive.

« Bien gérée, l'urbanisation facilite une croissance soutenue et encourage ainsi de larges progrès sociaux. De plus, le regroupement des activités économiques qu'entraîne le processus d'urbanisation contribue à la croissance, par le secteur réel (en augmentant le rendement de la production et de l'emploi), par le secteur financier (en mobilisant et redistribuant l'épargne tout en permettant l'accumulation d'une richesse réelle sous forme de biens immobiliers) et par les flux budgétaires (les villes fournissent le plus gros des recettes fiscales) » (Banque Mondiale, 2000a).

L'auteur de *The Urban Edge : Issues and Innovation*, centré sur les nouvelles directions dans les projets de la Banque Mondiale, argumente ceci :

« L'intérêt porté aux villes considérées comme "liens macro-économiques" met l'accent sur l'élargissement horizontal des projets pour englober les systèmes urbains administratifs, ainsi que sur l'expansion verticale pour tenir compte des finances institutionnelles et de leurs relations avec la situation financière nationale. L'application se révèle dans la direction des programmes d'apprentissage à l'intérieur du gouvernement local, dans l'amélioration des systèmes de niveaux nationaux liant les activités urbaines vitales à l'économie nationale, dans un intérêt particulier pour la politique financière du logement et pour les projets de transport, et dans une réforme générale du droit foncier » (The Urban Edge, 1985).

Si en 1969 la Banque Mondiale dirige ses prêts pour le développement vers l'Afrique, elle s'inspire d'une vision occidentale prédominante qui donne priorité au financement des infrastructures physiques nécessaires à la croissance (Lancaster, 1997). C'est dans cette logique qu'avec l'insistance et l'appui du staff de la Banque s'inscrit Robert S. McNamara pour lancer le développement urbain comme voie essentielle de lutte contre la pauvreté dans les villes des pays en développement. La connaissance de l'intérêt que porte la Banque sur les projets de développement urbain et de celle des logiques du lancement des activités sous-jacentes ne nous informe pas sur le programme qu'elle allait suivre au Sénégal après ce lancement. D'où le questionnement sur l'origine d'un tel programme ou alors sur la nature de celui-ci.

1.1.5. La programmation ou la dynamique au coup par coup?

À l'instar des organisations de Bretton Woods qu'on voit en perpétuelle mutation, la Banque Mondiale constitue une bureaucratie moderne des plus instables au plan organisationnel. Cette instabilité se reflète d'ailleurs dans ses programmes. Malgré tout, aucun document de référence n'évoque l'existence d'une programmation dans le cadre du développement urbain. Si le champ urbain reste prioritaire au cours de cette période, les changements survenus relèvent d'une logique inconnue. Son plan de développement urbain relève plus d'un mouvement au coup par coup que d'une ligne d'actions tracée d'avance. Ainsi, notre thèse se propose de reconstruire ce

mouvement. C'est l'étude de la logique qui explique ces changements que nous entendons réaliser dans l'étude empirique du corpus construit par les programmes mis en œuvre au Sénégal afin de déterminer, non seulement, les directions du mouvement en question, mais l'effet découlant de ses empreintes.

La découverte d'un enchaînement de priorités particularise de manière originale notre objet de recherche. En outre, il faut mentionner le trait commun de ces priorités autour desquelles gravitent les projets mis en œuvre. La lutte contre la pauvreté urbaine, le développement socioéconomique, institutionnel, la productivité, la décentralisation, l'ajustement municipal, s'inscrivent dans un double intérêt stratégique pour la Banque : d'abord, la légitimation de ses actions auprès du Conseil des gouverneurs, son conseil d'administration, puis leur justification opérationnelle auprès de la Communauté de développement international. C'est ce que les objectifs complexes poursuivis laissent entrevoir explicitement ou implicitement. Si légitimation et justification se sont perpétuées dans le discours construit tout au long des 40 années d'action de la Banque au Sénégal, la dynamique étudiée ne sera structurée qu'après reconstitution et découverte du message profond qui la sous-tend.

1.1.6. La gouvernabilité programmée ou les jalons vers la greffe d'une autre forme de gouvernance locale?

Les objectifs de la Banque Mondiale s'inscrivent généralement dans une configuration développementiste spécifique. Cette configuration englobe un univers cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'organismes non gouvernementaux, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets et d'agents de terrain qui gèrent des ressources matérielles et symboliques considérables (Olivier de Sardan, 1995). Au-delà des conflits entre différents acteurs, l'arène technologique et scientifique constitue un terrain de confrontation entre les idées, les logiques d'action, l'univers langagier et les normes imposées et les réalités locales. Si la coïncidence

n'est pas toujours au rendez-vous plutôt que des antagonismes, compte tenu de la philosophie des groupes stratégiques externes, on se demande s'il ne s'agit pas d'une greffe dictée de manière hégémonique par la Banque au Sénégal. À ce propos, la juxtaposition et l'entrecroisement des deux configurations développementistes sont inévitables. En proposant de nouveaux modèles techniques, des savoirs et des modes d'organisation auxquels doivent s'adapter les acteurs locaux en adhérant aux programmes élaborés pour le développement urbain et en délaissant les techniques et les modes d'organisation en place, la programmation ne devrait-elle pas être analysée comme une forme du changement induite par la confrontation exo/endo? Loin de là, si cette programmation s'apparente à un processus d'une greffe où, au bout du compte, il y aurait un essai visant une forme de gouvernance locale à travers les projets de développement urbain au Sénégal, quels en sont les jalons conceptuels et les mécanismes ?

1.1.7. Les indications possibles

Comment situons-nous le début des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne ? Ayres (1983) voit la période dans laquelle se situe l'origine des projets comme une période d'expérimentations et de changements à la Banque Mondiale. Les politiques de la Banque Mondiale naissent et s'inscrivent dans un environnement pouvant affecter les projets auxquels elles donnent lieu. Évoquer les déterminants environnementaux revient à considérer les systèmes d'idées en vigueur. En outre, certaines idéologies présentent une force historique, pendant que dans le cadre du développement, divers modèles ont été mis de l'avant. Il est important alors de regarder les paradigmes à l'œuvre.

Même si une pluralité d'idées entourent l'origine d'un projet et que l'univers des priorités est élargi, on peut examiner, par exemple, les besoins de la population par rapport à l'amélioration de l'entretien des infrastructures ou à la participation populaire dans l'identification des priorités des sous-projets, les initiatives populaires

par rapport aux priorités communautaires ou aux solutions techniques (Banque Mondiale, 1997a). De là, il est possible que l'origine d'un projet ou sa transformation aboutissent à une extension des procédures de l'évaluation préalable, à une intégration de l'évaluation sociale, à la prise en compte des études initiales et à l'établissement des liens avec ceux qui l'entourent.

L'opérationnalisation fait référence à la mise en œuvre des objectifs et à un déploiement des stratégies opératoires à l'intérieur d'un cadre de gestion (Cohen, 1983a). Une illustration des changements opérés et de l'interaction entre les projets peut donc se faire suite à une description de ceux mis de l'avant dans chacune des expériences afin de déceler la tendance des changements en question.

Impliquant différents protagonistes, la dynamique des projets constitue une réalité historique et actuelle. Le suivi de la mise en œuvre et de la supervision des 52 projets élaborés en 1972 pour 1,6 milliards de dollars US et opérationnalisés à travers l'Afrique, l'Asie et l'Amérique Latine (Ayres, 1983; Cohen, 1983a), revient à l'unité de projet créée au sein de la Banque. Les cellules *ad hoc* nées de l'impact d'un projet et reprises plus tard par l'État se dénomment Unités de projet spéciales, des organisations destinées principalement à la consommation des produits du projet (Baum et Tolbert (1987; Lecomte, 1986). Comme l'évolution des projets suppose une continuité ou une progression, leur examen exploratoire peut édifier la dynamique caractérisant leur histoire par l'identification des enseignements tirés. Les questions touchant l'interaction entre les projets sont peu abordées sous l'angle des transformations structurelles et leur lien au territoire. Notre intérêt consiste donc à développer une réflexion critique, fondatrice d'une autre lecture des logiques guidant les changements. La finalité est d'entrevoir une perspective constructiviste de la dynamique des projets de développement urbain qui repose sur la réalité et qui s'enracine sur la complexité des savoirs au sein d'un environnement mouvant.

1.2. Deux approches interprétatives

Au regard des enjeux qui découlent de la problématique, force est de constater l'existence de deux familles d'écrits. La première comprend les approches et les contributions qui tablent sur le contenu des projets alors que la deuxième famille privilégie leurs aspects externes. Nous relevons les forces et les faiblesses de ces écrits. Nous adoptons en conséquence, l'environnement, l'apprentissage et la gouvernabilité comme thèmes permettant d'examiner les projets afin des mieux cerner leur signification. Nous ne pouvons passer outre certains courants d'analyse de politiques d'où découlent les hypothèses générales de la recherche.

1.2.1. Les interprétations centrées sur le contenu des projets

Les écrits portant sur le contenu des projets mettent en évidence leurs caractéristiques. Par ailleurs, ces écrits soulignent les aspects matériels, s'attardent sur les opérations et utilisent l'évaluation. Dans cette famille, nous retrouvons Toussaint (2000), Paulais (1995), Morin et Séguin (1997), Zaki (1989), Laquian (1983) et *United Nations Centre for Housing Studies* (1981). Il importe de souligner que ceux qui se réfèrent à des situations et à des cadres géographiques spécifiques tels que Keare et Parris (1982), Cohen (1983a) et Renaud (1985; 1981) font aussi partie de ce groupe. En outre, nous remarquons divers objectifs poursuivis dans d'autres écrits.

Les uns recherchent aussi bien l'efficacité et la productivité des projets que la performance de leurs acteurs à travers le cadre conceptuel du développement institutionnel. En privilégiant l'analyse de la structure et des caractéristiques des programmes, Israël (1996) identifie les facteurs de spécificité, de technicité et de concurrence, associés à ce cadre conceptuel pour interpréter les résultats devant guider l'élaboration de projets. Ambe (1992) mentionne l'importance et le nombre d'acteurs institutionnels, leur structure et leurs capacités, leur coordination et leur coopération comme variables essentielles pour comprendre les politiques et les

programmes de développement urbain³. Israël (1996) évoque par ailleurs la mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines. Toutefois, pour justifier l'intérêt de la Banque Mondiale sur les améliorations institutionnelles, *The Urban Edge* (1985) souligne que les premiers projets ont ignoré les structures municipales considérées comme incapables d'administrer et d'opérer les nouveaux services.

D'autres écrits poursuivent des objectifs de performance, d'efficacité et de productivité, mais en recourant à l'évaluation. En réalisant des bilans, utilisables dans les opérations futures, on prête attention à la rentabilité et à la mesure des capacités des acteurs en présence. Paulais (1995) affirme qu'un projet qui ne peut s'autofinancer et qui dégage des piètres recettes ne peut être reconduit.

Dans notre recherche, nous dégagerons des leçons apprises de l'expérience de différents projets (Navez-B, 2002; Navez-B et Fisette, 1996; Keare et Parris, 1982). À ce sujet, l'étude menée par Gilbert (2003) identifie les facteurs contribuant à de bons résultats, tels que la capacité de tirer partie des opérations précédentes, la participation des bénéficiaires et les efforts visant à alléger les exigences pesant sur les ressources des emprunteurs et leur capacité de mise en œuvre.

Dans une perspective évaluative, les projets futurs devront réduire davantage les normes, incorporer des dispositions plus explicites pour la location résidentielle et offrir de meilleures facilités de crédit pour les ménages ciblés (Keare et Parris, 1982). Certaines leçons peuvent être tirées des expériences. Elles concernent surtout les aspects pouvant affecter l'opérationnalisation. Certains chercheurs comme Ayres (1983) ont évoqué les cadres politiques, institutionnels, techniques et prioritaires de la Banque par rapport aux pays bénéficiaires de l'aide. On souligne aussi les conditions

³ Le concept de coopération, d'après les auteurs de l'apprentissage virtuel (Ambassa, 2003) implique la connaissance mutuelle par les protagonistes des documents relatifs à une activité. Dans ce cas, il est synonyme de collaboration plus une connaissance intersubjective des protagonistes. Coopérer peut créer des occasions ou des conditions d'apprendre.

liées aux intérêts des populations et à leur participation à l'élaboration, à l'accessibilité, au recouvrement des coûts, à l'entretien et aux risques associés à la mise en œuvre des projets.

La correspondance des projets aux besoins locaux constitue un objectif souvent recherché. Le renforcement des capacités apparaît comme une perspective récente prisée des auteurs du développement institutionnel (Paul, 2002; 1990a; b; c; 1988). Pour la Banque Mondiale (2005a), il s'agit avant tout d'en faire un but. Pour se faire, les besoins, les demandes et les priorités locales en vue des changements doivent correspondre à la conception et à l'appui des interventions. Ensuite, celles-ci nécessitent l'adaptation aux conditions sectorielles et à l'intégration régionale. Le suivi, l'évaluation et l'utilisation de leçons d'expériences en constituent des moyens.

La compréhension des mécanismes de mise en œuvre par les analyses opérationnelles est autant visée. C'est dans ce sens que Payne (1984) étudie les projets de la Banque Mondiale suivant l'angle techno-opérationnel. Il met en exergue les aspects fonciers, financiers, les matériaux de construction et l'administration des projets. Son analyse se rapproche du développement institutionnel puisqu'il examine les principaux acteurs impliqués dans le déploiement des projets. Dans cette optique, il débat de la question du rôle des consultants.

Étudier les opérations permet de comprendre les contraintes liées à la réalisation des objectifs et les limites des stratégies déployées. Cette démarche conduit aux enseignements qui peuvent affecter d'autres mises en priorité. Verna et Drouvot (1993) et Samset et Haavaldsen (1999) notent que les dispositifs technologiques et les arrangements financiers affectent les aspects opérationnels des projets. L'inadéquation des standards des logements peut, par exemple, occasionner des résistances auprès des bénéficiaires. Les processus du recouvrement des coûts d'exploitation peuvent aussi engendrer des difficultés de mise en pratique s'ils ne

sont pas suffisamment adaptés à la situation socioéconomique des ménages. Ceci rejoint l'analyse mettant en relief les facteurs obstacles à la mise en œuvre tels que la mobilisation des ressources fiscales et foncières, l'acquisition des titres de propriété et l'attitude récalcitrante des gouvernements à l'égard des projets destinés aux pauvres (Fisette, 2002).

1.2.2. Les interprétations privilégiant l'aspect externe aux projets

En ce qui concerne les aspects externes aux projets, nous remarquons une prise en compte de facteurs contextuels, politiques, socioéconomiques et financiers par plusieurs. Ramsamy (2006), Gilbert (2003), Harris et Giles (2003) représentent les auteurs phares en cette matière. Ces auteurs ont traité la dynamique des projets par rapport aux principes formulés par la Banque Mondiale. Outre la trajectoire liée à ces principes, d'autres écrits ont été produits en visant divers objectifs.

Certains chercheurs ont ainsi tenté de préciser les conditions d'adaptation des projets à travers l'analyse contextuelle. Les auteurs qui privilégient cette orientation évoquent les valeurs socioculturelles et environnementales comme facteurs (Samset et Haavaldsen, 1999) plus que ceux relevant de la nature interne aux programmes, aux projets et à leur gestion. Israël (1996) y accorde beaucoup d'importance. Par ailleurs, sont mis en relief le support politique et le cadre des politiques à l'intérieur desquels s'inscrivent les programmes au regard des normes des opérations et de la relation entre celles-ci et les valeurs locales (Ambe, 1999).

Si la Banque Mondiale a visé la productivité des projets pour surmonter les difficultés institutionnelles, les facteurs contextuels suivants sont évoqués pour expliquer ce changement: la complexification des défis urbains (augmentation de la population, multiplication de quartiers informels), la gestion urbaine, la fin de l'État providence, la décentralisation et, corrélativement, l'affaiblissement de l'administration centrale, l'émergence de nouveaux acteurs et l'accentuation de la pauvreté (Grimm et *al*, 2001;

Farvacque-V et Godin, 1997). Ces auteurs mentionnent aussi les résistances à l'application du recouvrement des coûts et à la mobilisation des ressources devant aider le financement des opérations⁴.

Pour Cohen (1984), la répliquabilité recherchée par les projets productifs a de nombreux défis. Il souligne que les problèmes rencontrés pendant l'exécution sont dus aux priorités alternatives des gouvernements et/ou à l'insuffisance des ressources financières. Parmi ces difficultés, Cohen mentionne l'acquisition foncière, la coordination entre les agences et l'engagement de leur personnel, l'inadéquation de la récupération des fonds et l'implication des groupes aux revenus moyens dans les projets. Sa recommandation pour des projets à venir est de mettre l'accent sur les programmes de formation, la stimulation de la participation communautaire, les plans de financement du logement et l'échange d'expérience internationale.

Pour justifier la productivité urbaine, Cohen (1983b) trouve que la Banque Mondiale devrait porter attention, outre la répliquabilité, à l'importance des marchés locaux de logement, aux finances institutionnelles et à la gestion urbaine locale. Les instruments utilisés telle que la politique fiscale pour l'efficacité des politiques urbaines dans le processus de développement sont mis en évidence par Linn (1983). Cet auteur attire aussi l'attention sur les grands problèmes de développement urbain (pauvreté et emploi) auxquels les politiques de la Banque Mondiale doivent faire face.

D'autres chercheurs, par contre, essaient de définir les critères d'opérationnalisation des projets à travers des analyses socioéconomiques et financières. À ce sujet, Fisette (2002) met en perspective les facteurs complémentaires à la recherche du rendement

⁴ Par exemple, lors des opérations de réhabilitation des quartiers, les occupants doivent contribuer au paiement des équipements du projet alors que souvent les quartiers riches, mieux dotés, ne paient jamais l'équipement dont ils bénéficient (Farvacque-V et Godin 1997). Du côté des populations ciblées, on note une déviation des objectifs comme l'occupation systématique des lots de petite taille, destinés aux ménages nucléaires, par des grandes familles. Du côté du gouvernement, on note la révision des normes telle le redimensionnement d'une route pour accepter l'augmentation du trafic local (Paulais, 1995).

en capital pour affirmer que ces facteurs supposent l'investissement massif des capitaux dans la construction des services et des réseaux urbains⁵. En outre, le volet socioéconomique intervient pour l'examen de la capacité des ménages et des acteurs locaux à souscrire aux objectifs des projets tels que le paiement de la contrepartie locale et le remboursement des crédits.

Pour une autre catégorie de chercheurs, les explications et interprétations politiques de la Banque Mondiale sont déduites de ses perspectives d'actions. En admettant l'influence des universitaires, Ramsamy (2006) soutient la primauté des facteurs macroéconomiques et géopolitiques sur les politiques de développement urbain de la Banque Mondiale. Aussi, selon l'étude « Villes en transition », la Banque Mondiale a décidé de revoir sa stratégie urbaine dans une perspective dynamique des politiques (Banque Mondiale, 2000a). L'étude avance deux explications : la première porte sur les tendances extérieures de l'augmentation des demandes d'assistance reçues; la deuxième concerne les effets sur la hausse des niveaux de vie des pauvres et sur la promotion de l'équité que pourraient et devraient comprendre les activités de développement urbain.

Toutefois, si les premiers projets ont porté leurs fruits, ils n'ont pas suffisamment tenu compte de l'exigence de la durabilité du développement urbain; celle-ci devant se fonder sur une approche intégrée qui porte sur le cadre physique, l'infrastructure, les finances et les activités humaines. L'étude rappelle que la méthode participative adoptée est inefficace parce que le contrôle des ressources restait souvent aux mains du gouvernement central ou d'organismes spécialement créés. Il en résulte une limitation de la rentabilité potentielle des investissements par les politiques nationales ou municipales et un empêchement des avantages sous-jacents à un grand nombre des

⁵ Ces facteurs complémentaires ne sont pas cités de façon exacte, mais nous présumons qu'il est question des surplus de production, des revenus de la taxation et de la fiscalité. Il s'agit aussi des bénéfices liés à la production / consommation des services urbains.

bénéficiaires. La vitalité économique de la ville et celle de sa base financière s'en trouvent entravées.

L'étude mentionne en outre que les programmes d'assistance n'ont pas tiré profit des connaissances et des capacités d'institutions locales telles que les organisations communautaires et les petites entreprises de services. Les programmes en question ont négligé de tenir compte de la diversité des demandes des usagers et de la nécessité pour la Banque Mondiale de tirer les leçons de son expérience. Cette analyse rejoint celle faite par Fisette (2002) selon laquelle l'offre des services multiples accroît les avantages mais les stratégies orientées vers ces services peuvent être compromises par les carences sociales ou institutionnelles.

L'émergence de la productivité urbaine est documentée par la préoccupation de promouvoir l'économie locale, l'accès aux capitaux privés et la réforme des marchés immobiliers. Cette tendance s'inscrit dans la nouvelle stratégie urbaine et municipale. Mais il s'agit tout de même, pour reprendre le terme de cette étude, d'un remaniement du portefeuille de développement urbain pour s'aligner sur les objectifs de « bancabilité⁶ » (Gilbert, 2003). L'étude recommande une prise de conscience des leçons qui se dégagent de la performance de la Banque Mondiale et de ses capacités d'action, qu'elles soient bonnes ou mauvaises.

L'organisation de la Banque Mondiale est à considérer. Gilbert (2003), ainsi que Farvacque-V et Godin (1997) signalent sa réorganisation interne comme changement ayant engendré la nouvelle orientation des projets. Par ailleurs, les projets ne sont pas assez globaux pour couvrir les aspects liés à la gestion urbaine. Consécutifs aux enjeux du développement institutionnel prôné par Israël (1996), ceux de la gouvernance marquent ainsi les politiques des années 2000. Les facteurs liés à

⁶ Ce terme est une façon de désigner la productivité et la répliquabilité. Il fait référence aux capacités des acteurs municipaux d'être solvables, à leurs mérites, aux valeurs comme la transparence. Gilbert (2003) parle de: *Financial Soundness and Creditworthiness*.

l'organisation des capacités, à leur performance et à l'environnement interne et externe sont mis en exergue (Horton et *al*, 2003). Certains facteurs relèvent des critères d'incertitude et des risques attribuables aux deux environnements (Samset et Haavaldsen, 1999). Malgré tout, la Banque Mondiale a accumulé une vaste expérience opérationnelle qui constitue une base solide et une source d'inspiration d'actions (Banque Mondiale, 2000a). Somme toute, les écrits explorés et les approches analysées ont leurs forces et leurs faiblesses, qu'ils soient de la famille focalisant les caractéristiques des projets ou de celle privilégiant leur aspect externe.

1.2.3. Les forces et faiblesses des écrits explorés

Les écrits explorés procèdent à des analyses qui arrivent à des résultats critiques et à des recommandations. Tout d'abord, ils permettent de connaître le cadre d'exécution des projets, leur contenu, les systèmes d'acteurs qu'ils mettent en jeu et les mécanismes de leur application. Par ailleurs, ils conduisent à l'identification des leçons tirées des expériences successives (Ljung et Farvacque, 1988). Ces leçons concernent entre autres les éléments suivants :

- l'implication des acteurs locaux, l'appropriabilité des opérations, l'articulation des objectifs des politiques aux réalités culturelles du contexte de mise en œuvre et l'adéquation des technologies (Basset et *al*, 2003), que Gilbert (2003) désigne comme congruence des objectifs et la conception des projets,
- les normes institutionnelles⁷ (Banque Mondiale, 1994a),
- les standards des infrastructures, de l'habitat par rapport à la situation socioéconomique des bénéficiaires (Kessides, 1997),
- l'administration, la coordination (Banque Mondiale, 1996; 1990),
- la sécurité de la tenure foncière et la légalisation des titres, le transfert des moyens appropriés aux instances décentralisées (Latouche, 1998),

⁷ Ces normes se rapportent à la définition du concept d'une institution. Celle-ci comprend non seulement les organisations, mais aussi les règles, les lois et règlements et les modes de régulation qui dominent le fonctionnement d'une société. Les institutions recouvrent les règles formelles, les contraintes informelles, les normes de comportement, les conventions et les codes de conduite que les sociétés s'imposent, ainsi que les caractéristiques de leur mise en œuvre (Banque Mondiale, 2002a).

- la complexité et la corruption du système institutionnel des marchés fonciers locaux, surtout l'incapacité de ce système à répondre à la demande foncière pour la gestion urbaine et la fourniture des services urbains (Kinyungu, 2007),
- le repositionnement, la recomposition des systèmes d'acteurs aux différentes compétences et la redéfinition des rapports entre les juridictions et les populations exhortées à participer aux projets (Jaglin et Dubrasson, 1993).

En revanche ces écrits ont deux principales limites. D'abord, ils ne proposent pas une analyse cohérente de l'ensemble des projets de développement urbain. Ils ne précisent pas non plus les approches mises de l'avant par les différentes interventions de manière à repérer les principales phases. En un mot, ils ne dressent pas une cartographie évolutive de ces interventions. L'absence d'une telle cartographie empêche toute possibilité de dégager le sens de la trajectoire de l'histoire des projets sénégalais. Ensuite, ces écrits ne proposent pas des variables essentielles à la description des projets, ni un moyen de leur attribuer des valeurs comparatives, et ne disent pas comment les connaissances issues des expériences antérieures seraient structurées en vue de comprendre la dynamique des projets ultérieurs.

Plusieurs travaux critiquent les politiques de la Banque Mondiale⁸. Certaines critiques sont acerbes. Payer (1982) par exemple voit ces politiques n'aboutir qu'aux résultats contraires aux objectifs que la Banque dit poursuivre. La stratégie de la Banque Mondiale est parfois qualifiée d'hégémonique :

« La Banque ne se serait intéressée aux conditions d'habiter des pauvres qu'à titre de procédé tactique lui permettant de s'implanter partout dans les villes du Tiers-Monde pour, dans un second temps, devenir ce qu'elle est aujourd'hui : maître-d'œuvre des politiques urbaines du Tiers-Monde » (Bergeron, 1991).

⁸ Pour les critiques les plus dures contre la Banque Mondiale, on peut lire le collectif dirigé par Birdsall, Nancy (2006). *Rescuing the World Bank : Economy, World, Macroeconomics, Global Economics, Foreign Debt*, eds., Center For Global Development, Washington.

D'aucuns dénoncent le bras de fer entre la Banque et les États. À ce sujet, Bergeron (1991) parle d'ingérence, examinée par Lecomte (1986) à propos des dilemmes de la coopération.

Les critiques formulées à l'endroit de la Banque Mondiale et à ses politiques sont fondées sur certaines inquiétudes et sur la complexité de leur objet et de leur substance. Elles montrent des contradictions et soulèvent des doutes.

Au total, notre recension des écrits nous informe sur une accumulation d'expériences, une volonté d'élargissement et d'adaptation des politiques et sur la présence de nouveaux défis urbains comme facteurs entrant dans la dynamique des projets. Les changements organisationnels de la Banque Mondiale et la recherche d'efficacité sont mis en exergue. La quête d'efficacité des politiques, de la performance des acteurs et la correction des erreurs sont évoquées.

1.2.4. L'étude de la dynamique des projets de développement urbain : les alternatives prometteuses

Il importe de souligner la détermination qu'a la Banque Mondiale d'étendre et de généraliser ses interventions à d'autres cadres géographiques. D'une part, elle accorde de l'importance à la gestion urbaine et au développement institutionnel, ainsi qu'aux investissements directs pour rediriger les politiques financières du logement. D'autre part, elle prête une grande attention aux opérations et à l'entretien des investissements (Banque Mondiale, 1985). En plus des changements structurels, son intérêt tend vers la mobilisation des populations locales, vers la décentralisation et vers l'implication des nouveaux acteurs dans les projets. Devant les explications issues des perspectives polycentriques explorées, un besoin se présente : celui d'un cadre d'analyse et d'interprétation fondé sur l'environnement, sur l'apprentissage et sur la gouvernabilité.

En ce qui concerne l'évolution des expériences mises de l'avant par la Banque Mondiale en matière de développement urbain, le cas sénégalais n'a pas encore préoccupé les chercheurs. Pourtant Paulais (1995) et Bergeron (1991) ont traité de la question pour le cas ivoirien, Morin et Séguin (1997) pour le cas malien, Zanetta (2004) pour les cas argentin et mexicain, Ramsamy (2006) pour le cas zimbabwéen. Dans un cadre d'analyse élargie, les auteurs ci-après ont abordé le sujet : Gilbert (2003), Tribillon (2003); Harris et Gilles (2001); Toussaint (2000), Zaki (1989), Laquian (1983), Cohen (1983a), Keare et Parris (1982), Renaud (1985; 1981) et United Nations Centre for Housing Studies (1981).

Bien que certaines parmi ces études mettent en relief le contenu, les systèmes d'acteurs et les contextes de mise en œuvre, et que d'autres, à l'instar de Samset et Haavaldsen (1999), considèrent les facteurs d'incertitude, elles n'ont pas examiné les facteurs explicatifs de la succession des projets. Elles n'ont pas pris en compte les orientations générales inscrites dans le portefeuille de la Banque Mondiale pour présenter la chronologie des programmes de façon rétrospective. Or le Sénégal constitue un champ continu d'expérimentation des dispositifs élaborés pour être ensuite systématisés en un modèle applicable ailleurs (Osmont, 1995). La possibilité de considérer l'environnement, l'apprentissage et la gouvernabilité comme éléments importants de l'analyse permet de mettre en relief les interactions entre les projets et entre les idées sous-jacentes afin de dégager leur dynamique⁹.

Que reflète la dynamique des projets ? Correspondent-ils aux transformations organisationnelles au sein de la Banque Mondiale ? L'influence des changements organisationnels sur les modifications des projets est envisageable¹⁰. Par ailleurs, la

⁹ Les travaux de Stren (2004) proposent des concepts pouvant fournir une explication issue de telles idées.

¹⁰ Pour saisir le sens de la notion d'*organisation*, Girishanker précise que celle-ci est incluse dans une institution qui, selon lui, se définit ainsi : [...] *the formal and informal rules that govern production and exchange and thereby endow these interactions (particularly repeated ones) with the stability necessary for human being to function with "at least a modicum of rationality"* – includes

complexification des enjeux favorise le recours aux projets intégrés. L'augmentation de la pauvreté, par exemple, occasionne le besoin d'offrir les services, les infrastructures et l'emploi. Aussi, les facteurs relevant des milieux locaux sont à considérer. Dans un autre ordre d'idées, les paramètres socioéconomiques peuvent influencer les projets. En outre, de l'externe, les exigences de l'environnement macroéconomique et mondial en matière de développement international sont en perpétuelle évolution et peuvent être déterminantes. Voilà autant d'éléments présents dans le cas privilégié et dans la période choisie. Ces éléments peuvent orienter le traitement des interrogations que suscite l'explication de la dynamique des projets.

Dans un contexte de transitions urbaines et d'émergence de nouveaux acteurs tels que le secteur privé, la société civile et les communautés locales, la dynamique des projets observée donne à voir un mouvement du central au local. Ce mouvement correspond à la volonté d'impliquer les populations bénéficiaires. Il renvoie surtout à la transformation des structures étatiques dont nous découvrons l'impact territorial. S'il s'agit à première vue d'un mouvement vertical, le cas sénégalais montre aussi une action horizontale au regard de la reproduction des modèles ailleurs. La verticalité peut cacher un autre problème, celui des interactions entre acteurs du même niveau, et ceci aussi bien au niveau de la Banque comme telle qu'à celui de l'État ou à celui des collectivités locales. C'est pourquoi les enjeux de la gouvernance sont au cœur des projets analysés et sont marqués par la complexité.

Le Sénégal est un cas d'autant plus intéressant que la richesse des productions scientifiques à partir des thèmes développés constitue un point de mire pour cerner la stratification résultante. Celle-ci concorde avec les activités de développement urbain

"organizations which emerge in response to the prevailing incentive environment created by the 'rules of game'". Organisations - individuals and groups organized around a more or less common purpose - (and entrepreneurs within them exercise choice in following these rules and, at times, seek to change the rules to further their own interest. Effective organizations are those that employ physical, financial, and human assets in ways that further their mission and objectives within a given institutional environment (Girishanker, 2001).

élaborées et opérationnalisées suivant des caractéristiques communes, centrées sur des thèmes prioritaires. De là, découle un savoir opérationnel, concept immanent aux savoirs universels, pratiques et techniques (Peattie, 1996; cité par Stein et Stren, 2001).

Pour tout dire, la particularité du Sénégal évoque une mise en réseau des savoirs. Si la singularité de ce cas permet d'illustrer les changements d'approche, par ailleurs, les travaux autour des interventions urbaines de la Banque Mondiale, aussi bien la littérature grise¹¹ que les travaux académiques, s'inscrivent-ils dans un réseau¹²? Une valorisation de l'influence de ces travaux favorise l'étude des transformations des projets. D'ailleurs, les travaux de Stein *et al.* (2001) et de Stren (2004) considèrent le concept de réseau pour redévelopper ceux de gestion et de gouvernance à partir desquels peut s'interpréter la dynamique des projets au Sénégal.

Les diverses expériences se caractérisent par le contexte, les objectifs formulés, les stratégies opératoires déployées, les modalités de gestion utilisées et les résultats obtenus. Si la dynamique des projets dépend des facteurs contextuels, de l'environnement organisationnel et institutionnel, on peut la rapprocher des expériences passées. Or une expérience engendre des connaissances. De surcroît, en

¹¹ Cette littérature comprend les documents internes à la Banque. Ces documents donnent les orientations en matière de politiques générales ainsi que des stratégies de mise en œuvre. Elle regroupe les documents de travail, les documents techniques, les différents rapports de projet (évaluation *ex ante* et *ex post* et les audits). Que les opinions soient partagées entre les producteurs de documents faisant partie du personnel ou ayant travaillé à la Banque Mondiale, notre intérêt est de voir les productions, quelque soit leur nature, appartenir à des familles d'approches des projets. Comme le stipule Stren (2004), ce sont les contradictions qui enrichissent l'apprentissage à travers les réseaux de chercheurs.

¹² Par exemple sans se limiter aux cadres géographiques particuliers et en plus de thèses produites dans les Universités, des productions scientifiques se distinguent par approche. Les travaux consécutifs se réfèrent aux précédents : parmi les écrits sur les « parcelles assainies », nous retrouvons les auteurs ci-après : Osmont (1995), Cohen (1984), Payne (1984), Cohen (1983a), Laquian (1983), Appasamy (1983), Keare et Parris (1982), Peattie (1982), Renaud (1981). Le « renforcement institutionnel » et la « gestion urbaine » ont été au cœur des travaux de Werna (1995), la Banque Mondiale (1985), The Urban Edge: Issues and Innovation (1985), Mignon (1985), Massiah et Tribillon (1988), Jaglin et Dubresson (1993). La productivité préoccupe Cohen *et al.* (1991) et Bahl et Linn (1992). La gouvernance urbaine est au centre des travaux de Cohen (2001a; b), Stren (2001; 2004).

matière de développement urbain, ces connaissances ont été disséminées à travers différents cadres nationaux et continentaux.

Les écrits sont assez muets sur l'influence de l'environnement dans la dynamique des projets, sur celle de la méthode de l'apprentissage et sur celle du principe de la gouvernabilité. Les analystes institutionnels soutiennent l'hypothèse d'une dépendance des changements organisationnels et individuels. Les travaux portant sur l'analyse contextuelle s'orientent plutôt vers l'hypothèse des facteurs relevant de milieux locaux. Les évaluateurs se penchent sur les caractéristiques des interventions et sur les paramètres socioéconomiques. En somme, la littérature tant grise qu'académique mentionne l'adaptation des interventions aux contextes de mise en œuvre. Toutes ces constatations se rejoignent autour d'un questionnement demeuré sans réponse. De quoi dépendent les facteurs explicatifs de la dynamique des projets ?

La rareté d'études sur l'existence des facteurs montrant les logiques explicatives de la dynamique des projets est frappante. Or il existe des liens entre les expériences comme en témoigne leur préparation consécutive. Par exemple, le troisième projet urbain sénégalais axé sur le développement municipal et résidentiel a incorporé les résultats escomptés dans le cadre du projet précédent pour cibler l'infrastructure, les finances et les besoins en logement des projets futurs (Banque Mondiale, 1997b). Aussi, le programme mettant la décentralisation en priorité a respecté la stratégie élaborée pour inclure une politique décentralisatrice, d'assistance et un nouveau secteur de travail pour l'avenir des villes africaines (nous reviendrons sur ces cas au chapitre 5).

Ces exemples montrent une logique explicative du changement basée sur l'apprentissage. Chaque projet dessine le contexte de celui qui le succède. Les modifications détectées d'un à l'autre et entre les politiques de référence constituent des ajustements complémentaires aux développements non anticipés. Il apparaît aussi

l'existence d'une orientation, d'une cohérence, mais cette cohérence relève moins du plan que du programme, d'où l'importance que nous donnerons à l'idée de gouvernabilité programmée.

Nous distinguons les auteurs, comme Keare et Parris (1982), qui traitent la période où la Banque Mondiale débute ses projets en Afrique subsaharienne en accordant de l'importance à la nature physique des interventions. Cela nous aide à caractériser les projets de cette génération. Toutefois, selon d'autres, tels Werna (1995), la dynamique semble obéir à une logique inscrite dans la manière d'administrer et de gérer la ville. Ainsi, les rouages propres au gouvernement local par rapport aux stratégies opératoires sont considérés. Les écrits de Kapur et *al.* (1997a) mentionnent que seuls les pouvoirs publics doivent transiger avec les agences d'aide et les bailleurs de fonds pour la mise en œuvre des projets de développement. Les enjeux de la décentralisation prenant de l'ampleur, on accorde une place importante à la société civile, au secteur privé et aux groupes communautaires. La gestion et l'administration urbaine se sont alors réorientées afin d'accorder un rôle primordial aux acteurs locaux. Les références à ces idées viennent des auteurs qui soulignent l'importance de la participation locale et la décentralisation, mais aussi de la rentabilisation des projets et la promotion du développement à long terme (Paulais, 1995; Israël, 1996; Kessides, 1997; Cohen, 2001a; b; Banque Mondiale, 2003; Kumar, 2003).

En outre, l'intérêt porté aux interactions entre les protagonistes agissant aux échelles locales est défendu par les auteurs qui traitent le thème de la gouvernance urbaine. Parmi ceux-ci, nous retrouvons Jouve (2003), Williamson (1994), Shihara (1994), Landell-Mills et Serageldin (1992), Banque Mondiale (1991a) et Stoker (1998). Que ce soit du point de vue du gouvernement local, de celui de la gestion ou de la gouvernance urbaine, c'est au sein des réseaux de savoirs que s'élaborent les concepts des différents projets.

Le réseau des savoirs peut être mis à profit dans le cadre du développement urbain, car on l'a expérimenté dans une diversité de champs tels que le Programme d'Action pour l'apprentissage environnemental au Canada et l'échange de programmes scientifiques (Stein et *al*, 2001). En nous inspirant des développements proposés par Hedrick et *al*, (1993), nous ouvrons un questionnaire ayant une triple portée : 1) la portée normative astreinte à une description basée sur des questions cherchant l'adhérence, le conformisme, l'isomorphisme et la cohérence avec le déterminisme environnemental; 2) la portée rationnelle et constructiviste de l'apprentissage pour expliquer la dynamique des projets; et 3) la portée corrélative cherchera à établir des interactions entre les caractéristiques des projets afin d'expliquer objectivement leur dynamique. Finalement, la convergence environnement, apprentissage et gouvernabilité constitue une structure conceptuelle privilégiée pour nos interprétations.

En conclusion, les explications explorées sur la dynamique étudiée n'ont touché l'environnement, l'apprentissage et la gouvernabilité des projets qu'en périphérie. Nous estimons que, en interaction, ces concepts appuieront nos interprétations. Aussi, notre thèse enrichit les écrits sur l'analyse et l'évaluation des projets de développement. Bien que ces concepts apparaissent prometteurs pour cette recherche, sa réalisation exige un corpus conceptuel appuyé par des courants d'analyse provenant de diverses disciplines des sciences sociales (science politique, management, histoire, science des organisations, géographie, sociologie) et en considérant l'opinion des réseaux de production, de diffusion et de matérialisation des savoirs.

Nous venons de voir dans ce chapitre que l'explication de la dynamique des projets de développement urbain nécessite leur examen préalable. Ces projets seront décrits et analysés objectivement, et l'interprétation de leur dynamique se fera à la lumière du cadre conceptuel exposé au chapitre suivant. Si la dynamique à l'étude s'étale sur

quatre décennies et qu'elle renferme divers projets de développement urbain pour une variété d'approches à l'intérieur des paradigmes prioritaires, une cartographie évolutive de cette réalité permettra son analyse globale et rendra intelligible l'histoire des activités qui l'ont jonchées. Il importe donc de connaître les projets en question, les approches adoptées et les paradigmes de référence, mais surtout les transformations qu'ils révèlent. Comment ces transformations touchent-elles les structures et les territoires, voilà la question centrale de cette thèse, laquelle se décline en trois questions spécifiques : 1) Au-delà des effets des actions de la Banque Mondiale à travers des projets de développement urbain, de quelle façon ces projets et leur concaténation contribuent-ils à modifier la structure de gouvernance du Sénégal ? 2) Dans quelle mesure cette modification change-t-elle le cadre institutionnel du pays ? 3) Quelles conséquences ces changements ont-ils sur sa gestion territoriale ?

CHAPITRE II : UN CADRE CONCEPTUEL : LES BASES CONCEPTUELLES DE L'ANALYSE DE LA GOUVERNABILITÉ

Notre thèse vise à comprendre l'influence des interventions urbaines des organisations internationales sur la gouvernance des pays en développement. Dans le chapitre précédent, nous avons présenté l'objet de la recherche constitué des phases prioritaires, des approches et des projets. Un tel objet de recherche appelle un cadre conceptuel correspondant à sa complexité. Quel cadre serait approprié pour l'étude des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal ? Trois concepts principaux guident l'analyse que nous ferons dans cette thèse des projets urbains de la Banque Mondiale. Ces concepts sont ceux de gouvernance urbaine, d'apprentissage opérationnel et de gouvernabilité.

Afin d'organiser de manière cohérente notre analyse, le chapitre est divisé en trois parties. La première est consacrée à la conceptualisation du développement urbain. Ses composantes correspondent aux priorités de l'action de la Banque Mondiale et permettront d'opérationnaliser les concepts interprétatifs. Il sera montré que loin de son ancrage territorial et des contingences locales, le développement urbain s'expose à des influences extrasociétales d'ordre global (Lemieux, 2002). Nous réservons la deuxième partie aux approches mobilisables. Tout d'abord, nous abordons le fondement des politiques et quelques courants d'analyse. Nous interrogeons ensuite le cadre historique dans lequel se meuvent les relations entre les acteurs comme support des constructions institutionnelles perçues sous forme de *path dependency* (Long, 1994; 2001, Arce et Long, 2000), mais aussi de *Path Building* (Klein et al,

2008b). Après, nous découvrons l'environnement comme pivot de la normativité indispensable à la traduction de l'intérêt des acteurs en question. Nous en exposons les considérations épistémologiques. Dédié surtout à la macroéconomie et à la géopolitique dans lesquelles agissent les organisations internationales, le cadre général se compare au cadre spécifique de l'économie politique urbaine traduit sous forme de gestion et d'administration des villes (Stren, 2004). Enfin, le concept de milieu ou de territoire reste la base de toute action valorisée par les systèmes d'acteurs locaux, le cadre administratif et la culture (Klein, 2007b; Klein et Lasserre, 2007; Klein, 2008a). Après l'univers exploré, nous abordons le néoinstitutionnalisme comme cadre paradigmatique dans lequel s'inscrivent la théorie de la régulation (Boyer, 2004), l'approche des conventions à la base des arrangements institutionnels (Salais et Stopper, 1993; Tardif, 2007), les régimes urbains (Judge et al, 1998) et la gouvernance urbaine (Jouve, 2003; Eme, 2007). Cette partie nous permet de sélectionner et d'évaluer la gouvernance comme cadre normatif et la régulation sous l'angle de la réalisation des politiques (Lemieux, 2002), et nous proposerons la notion de gouvernabilité programmée comme concept nous donnant à voir l'orientation des dispositifs de cohérence des dynamiques urbaines et des processus mis en œuvre par les projets de la Banque Mondiale au Sénégal. Dans la troisième partie du chapitre, nous privilégions pour nos interprétations un cadre triangulaire composé du concept de gouvernance urbaine locale flexible dérivé d'un référent normatif, du concept d'apprentissage opérationnel associé à une méthode et du concept de gouvernabilité comme axe théorique dérivé du néoinstitutionnalisme. Cette triangulation permettra ainsi, non seulement, une interprétation qui valorise le contexte d'un projet sur la base du contenu documentaire, mais, surtout la vérification de la partialité de l'hégémonie intellectuelle de la Banque. Nous présentons le concept d'environnement structurel. Celui-ci sera abordé à l'aide des sous-concepts développés par Stren (2004), structures proches du développement urbain et découlant des forces géopolitiques et macroéconomiques de nature déterministe (Cohen, 2005; 1996b). Nous évoquons les concepts inhérents aux structures locales et externes aux milieux de mise en œuvre

des projets. Nous enchaînons avec la présentation du concept d'apprentissage à travers son historique, ses composantes traditionnelles, ses facteurs explicatifs de la dynamique des projets et l'orientation opérationnelle privilégiée. Nous abordons la notion théorique de la gouvernabilité sous l'angle des concepts de problème, de politique et de solution (Kingdon, 2003; 1995; Lemieux, 2002; March et *al*, 2000). Le concept de construction des cibles (Schneider et Ingram, 1993) sera considéré comme corollaire de cette théorie et sera appliqué comme pivot de notre investigation. Le rappel des questions de la recherche et l'énoncé des hypothèses terminent le chapitre.

2.1. Le développement urbain et les concepts sous-jacents

2.1.1. Un système physicospatial, politicoinstitutionnel et productif

Le développement urbain est ici considéré comme un système d'actions prioritaires de nature physicospatiale, politicoinstitutionnelle et productive. Ces actions sont menées par divers protagonistes dans un contexte local et externe changeant pour faire face aux enjeux sous-jacents. Le bilan des actions indique les possibilités de transformation. Les paradigmes définitionnels se réfèrent à divers développements et aux concepts dont la valeur normative est reconnue.

Le développement urbain constitue un objet d'ajustement car les interventions portant sur les dynamiques urbaines et les processus souvent conflictuels qui les soutiennent touchent ses composantes. Si divers travaux scientifiques l'ont ciblé, c'est parce qu'il concerne autant les instances locales que les acteurs internationaux. L'intérêt pour le développement urbain s'est accru depuis les années 1960.

Les concepts de base du développement urbain font appel à l'interdisciplinarité. Occupation, appropriation, rapports sociospatiaux, liens aux équipements, aux services et aux infrastructures, communauté, appartenance, identité et territoire sont quelques concepts d'ordre socioculturel et territorial abordés par les travaux sur le développement urbain. Certaines recherches dépassent les frontières intra urbaines

pour s'intéresser à la dimension internationale et à l'influence des acteurs mondiaux sur les milieux locaux. Par exemple, les économistes urbains examinent les liens entre l'urbanisation et le développement. Même s'ils abordent autant l'aspect périphérique qu'intérieur à la ville, ils le font moins sous l'angle des interventions. Par contre, c'est à travers elles que les évaluateurs montrent le lien entre le financement et les projets de développement urbain.

Grâce au vent des interventions des bailleurs de fonds internationaux vers les années 1970, on remarque une ouverture de la recherche vers le monde externe aux territoires de mise en œuvre. Cette ouverture s'amplifie avec les concepts de mondialisation et de gouvernance qui marquent la plate-forme et le discours scientifique de la fin du siècle dernier. Peu d'écrits ont rapproché l'univers mondial des territoires locaux suivant une perspective interdisciplinaire appliquée à l'histoire des interventions urbaines des organismes internationaux. Si l'influence territoriale des acteurs mondiaux reste à évaluer, on ne peut l'ignorer lorsqu'on étudie le développement urbain des pays en développement. En effet, les concepts de base indiquent une double logique : d'une part, celle de la contradiction entre l'État et le non-État et, d'autre part, celle des rapports entre le mondial et le local.

Qu'il s'agisse des aspects structurels, institutionnels ou socio-spatiaux, les concepts se réfèrent à différents cadres d'actions, politiques, approches et projets. D'ailleurs, l'interdisciplinarité propre aux études urbaines et la diversité des champs d'application appellent une variété de concepts. Couramment utilisés entre autres au Canada¹³, on se réfère au paradigme développementaliste sous une multiplicité d'angles. Ces angles sont d'ordre économique, sociocommunautaire, géographique, et

13 Pour répertorier les concepts, les écrits lus sont de Bairoch, P. (1992); Bodson, P. et J. Jaffe (1998); Charbonneau, J. et A. Germain (1998); Collin, J-P et J. Léveillé (2002); Collin, J-P et *al.* (2002); Collin, J-P (2002); Fontan, J-M et *al.* (1999); Germain, A. (1999); Goulet, J. (2002); Latouche, D. (1998; 2002); Lemelin, A. et R. Morin (1991); Monnier, E. (1992); Morin, R. (1998; 1995; 1994); Roy, P-M et P. Bodson (2002).

sont liés à différentes échelles. Sur le plan territorial, les échelles locale, métropolitaine et régionale renvoient au local et au supra-local, au métropolitain et au régional (Fontan, Klein et Tremblay, 2005). Pour souligner le caractère dynamique des réalités associées à ces échelles, le localisme, la métropolisation et la régionalisation donnent à voir les processus de reconfiguration de la gouvernance qui y prennent place (*Ibid.*). La participation et le partenariat sont des références conceptuelles, où l'intégration des processus de développement impliquant une pluralité de secteurs à différentes échelles juridictionnelles permet la mise à contribution des ressources locales (Gagnon et Klein, 1991; Klein, 1992). De ce point de vue, on se réfère aux réseaux institutionnels et à la gestion territoriale. La dimension spatiocommunautaire est conceptualisée par la proximité, l'assimilation, l'insertion en référence aux espaces centraux et périphériques. On décrit les comportements ou conduites sociospatiales en considérant la contiguïté résidentielle. Le résultat des différenciations sous forme d'enclaves découle de la pauvreté engendrée par l'urbanisation, où bidonville et informel s'arriment.

Au total, plusieurs concepts marquent le lien entre territoire et société de même que les références aux politiques à l'œuvre sur le territoire. Le rôle de l'État est primordial et indéniable. Mais, il y a un paradoxe. Les communautés s'auto-organisent. En même temps, cette auto-organisation communautaire donne lieu à des mécanismes d'intervention, où l'action étatique se redéploie (Klein, 1989b). La présence de l'État et l'auto-détermination des collectivités locales cohabitent. Les nouveaux concepts tendront donc vers l'équilibre entre le rôle régulateur de l'État et l'approche interventionniste ou opérationnelle des communautés dans la scène publique et l'appropriation des programmes de développement urbain par ces dernières.

Dans un contexte scientifique interdisciplinaire propre aux études urbaines, une grille conceptuelle faisant l'unanimité est impossible, car autant la richesse des thèmes que la diversité des sensibilités alimentent les débats. Toutefois, des repères communs

existent. Ceux-ci permettent de situer l'univers conceptuel dans lequel un objet d'étude comme le nôtre peut s'interpréter. C'est dans ce cadre, même si un virage apparaît vers le « glocal » (Swyngedouw, 1997), que nous situons cette exploration des concepts.

2.1.2. La référence aux influences extrasociétales dans le contexte glocal

Au cours des quatre dernières décennies, l'intérêt des chercheurs s'est beaucoup accru sur le développement urbain (Drewe, Klein et Hulsbergen, 2008; Cohen 2007; Ramsamy, 2006; Zanetta, 2004; Morin et Séguin, 1997; Osmon, 1995; Paulais, 1995, Bergeron, 1991; Keare et Parris, 1982; Keare, 1978). Quelles en sont les composantes et comment leur conceptualisation peut nous aider à traiter un objet imprévisible comme la transformation des dynamiques urbaines par les acteurs mondiaux ou locaux ? Telles qu'elles sont apparues au cours de l'histoire, on observe depuis quelques décennies un mouvement descendant vers la gouvernance locale flexible (Figure 2).

Figure 2 : La matrice d'interprétation des transformations locales provoquées par l'influence mondiale

	État	Municipalités
Institutions publiques	Déréglementation	Décentralisation, déconcentration
Acteurs privés	Privatisation	Société civile

Ce mouvement sur les structures en dissimule un autre dont la tendance se découvre dans la société civile territorialisée. Dans ces conditions, les priorités opératoires sont de l'ordre des composantes même des dynamiques urbaines. Pour la recherche en études urbaines sur le développement urbain, surtout des pays en développement,

dirions nous qu'un recentrage ou un virage devrait se faire sur la glocalisation compte tenu de l'influence mondiale et du caractère multiscalaire de l'approche requise pour analyser le global à partir du local (Klein, 2006 : Lebris, 2003)? Une chose est certaine, des concepts spécifiques se prêtent à cette double logique.

Par développement physicospatial, nous entendons tout système d'actions de nature physique vouées à la provision des infrastructures et à la construction de services urbains destinés à la population locale. La distribution spatiale des équipements tient compte des considérations socioéconomiques, comme la concentration démographique, géopolitique et la position des villes capitales, dont les intérêts favorisent le déploiement des activités de développement urbain. L'État assure la régulation conformément au keynésianisme, sous l'inspiration d'une croyance répandue avant les années 1980 qui considère la construction d'infrastructures comme la voie privilégiée du développement et de la lutte contre la pauvreté.

Au cours de la décennie 1980/1990, la gestion municipale passe en avant-scène comme conséquence de l'intérêt que prend le local auprès des bailleurs de fonds des grands projets de développement. Aussi, le développement politicoinstitutionnel fait référence à la poursuite des intérêts ayant trait à la performance des acteurs impliqués dans les interventions allant au-delà des capitales pour se situer au niveau des municipalités, dont il faut construire les capacités institutionnelles. On vise l'aptitude des institutions locales à mobiliser les ressources humaines, matérielles et financières disponibles de manière durable (Israël, 1996) tout en transitant d'une approche de nature sectorielle vers des politiques nationales plurisectorielles.

Discours néolibéral aidant, cette priorité centrale est remplacée par celle du développement de la productivité urbaine, lequel évoque les actions vouées elles aussi à la mobilisation des ressources, mais aux fins de l'essor économique des collectivités. En mettant l'accent sur la productivité, on met de l'avant les priorités

socioéconomiques. Ainsi, la participation civile et privée que l'on encourage s'inscrit dans la priorité productive. Sa force au tournant des années 1990 permet d'ailleurs la promotion de l'importance économique du maintien des infrastructures auquel doivent contribuer les forces locales.

Vers la fin des années 1990, l'option du développement municipal et de la décentralisation complètent le processus, s'inscrivant dans l'optique d'assurer aux municipalités des ressources techniques, financières et des outils nécessaires à leur gouvernance du développement économique. Il s'agit des moyens devant permettre leur autonomie de manière à interagir avec d'autres en coopération décentralisée (Diallo, 2005; Laye, 2005; Conseil d'État, 2006). Concept au cœur de cette priorité, la gouvernance locale place les communes face à leur responsabilité mais les ouvre aux expériences d'ailleurs. La finalité de ce processus a été mise de l'avant par la Banque Mondiale en 2006 dans le cadre de sa politique afin d'assurer un développement urbain local basé sur la maîtrise des investissements et l'usage efficient d'outils de la gestion urbaine produits lors des expériences décentralisatrices.

Ces composantes prioritaires représentent des réalités complexes si on les situe dans un cadre dynamique. Elles sont déterminées par des influences macroéconomiques et géopolitiques aussi bien que par des forces issues des milieux d'opérationnalisation des programmes de développement. Les concepts indispensables à l'examen de telles réalités doivent permettre le décodage des influences en question et l'élaboration des indicateurs valables pour l'interprétation de la dynamique des projets.

Devant la variété des théories et la complexité des contextes institutionnels, il importe d'inscrire notre cadre conceptuel sur un ensemble plus vaste. Quelles approches pouvons-nous mobiliser ? Le néoinstitutionnalisme, qui regroupe les théories de la régulation et la gouvernabilité, les conventions entre les acteurs, les régimes urbains et la gouvernance, semble bien s'y prêter.

2.2 Le territoire et l'approche néoinstitutionnaliste

Les approches mobilisables sont choisies en fonction de leur emprise sur la construction institutionnelle à partir des réalités locales et sous l'influence globale. Après une brève réflexion sur la notion de territoire, nous abordons l'approche néoinstitutionnaliste afin de montrer comment le territoire constitue la scène d'actions institutantes.

2.2.1. Le territoire : espace de conflit et de compromis

Dire que le territoire constitue le piédestal des interventions urbaines revient à le conceptualiser à la fois comme support des aménagements et comme espace de conflits et de compromis (Klein, 2008a). Il porte les systèmes d'acteurs, le cadre politico-administratif, les découpages fonctionnels, la culture organisationnelle, les constructions physiques et les regroupements sociocommunautaires. À ce titre, le territoire constitue un enjeu de développement urbain d'importance capitale (Moulaert et Nussbaumer, 2008). Aussi géographes, sociologues, politologues, économistes, environnementalistes et autres spécialistes des sciences humaines y portent un intérêt certain. Les débats portent sur les questions d'échelle mondiale, continentale, nationale, régionale et locale (Boyer, 2002 ; Klein, 2007b ; Klein, 2008a, Gendron, 2008), de niveaux fédéral, provincial, municipal, communautaire (Brenner, 2004), de juridictions administratives (Badie, 1995), mais aussi de leurs interactions (Moulaert et Sekia, 2003).

Bref, trois dimensions concernent la définition conceptuelle du territoire : il est un cadre de gouvernance, il est la scène d'un arrangement social d'acteurs et il constitue un objet d'intervention étatique. Les contours territoriaux - la trame territoriale associe le concept de gouvernance sous le prisme d'une pluralité d'acteurs, de coopérations et d'une normativité locale. Les récents travaux centrés sur le territoire reconnaissent la complexité de sa régulation (Klein, 2008a). Aussi, parle-t-on d'une

double régulation. D'abord, la régulation verticale se déploie en de multiples systèmes d'action, hiérarchisés par domaines d'activités, qui n'ont pas les mêmes cultures ni les mêmes rationalités instrumentales. Ensuite, la régulation horizontale territorialise l'action publique. La gouvernance territoriale, la puissance publique et la société civile interagissent, donnant à voir des différenciations importantes à l'échelle locale (Eme, 2007 ; Fontan, Klein et Tremblay, 2005). Le territoire et le milieu sont des supports d'activités du développement. Celles-ci constituent donc des éléments d'analyse tout comme ceux qui dépendent des institutions.

2.2.2. Le néoinstitutionnalisme

L'intérêt pour le néoinstitutionnalisme dans l'analyse des actions territoriales remonte à l'époque où les politiques urbaines s'expliquaient suivant des considérations idéologiques (March et Olsen, 1984). La référence à Powel et DiMaggio (1991) situe la définition théorique du paradigme néoinstitutionnaliste et le potentiel explicatif des changements organisationnels dont il est porteur. À la base de ce paradigme, la structure organisationnelle et les actions sous-jacentes dépendent des institutions. En considérant les institutions comme des constructeurs d'intérêts et des politiques, on ne néglige pas les sources extra institutionnelles des changements institutionnels. Pour les auteurs ci-dessus, la théorie d'organisation néoinstitutionnelle se réfère aux axes sur lesquels portent régulièrement les débats en faveur de la pensée néoinstitutionnaliste.

Selon le point de vu du néoinstitutionnalisme, les institutions naissent des facteurs historiques. Ces facteurs limitent cependant les options décisionnelles justifiées par la théorie des choix illimités résultante à propos des réponses stratégiques. Le point de vue de la théorie positive des institutions supporte le processus décisionnel pour la construction des résultats par les institutions. Ce point de vue complète l'axe économique puisqu'il lie les intérêts des acteurs aux résultats politiques. Les

politiques émergent selon un mode réactif suivant des visions qui orientent les objectifs et les rationalités individuelles par une conception qui méprise le contexte dans lequel les mêmes objectifs sont poursuivis. Basé sur le principe d'homogénéisation reproductrice pour stabiliser l'ordre mondial, l'axe des régimes internationaux structure les conditions d'émergence de la coopération internationale et les systèmes d'acteurs à la rescousse de la coopération au sens large. Sans se limiter au cas de la Banque Mondiale, ces acteurs-institutions constituent des promoteurs, en mêmes temps que des contraintes occasionnant l'apparition de contextes normatifs et historiques.

2.2.2.1. La théorie de la régulation

La théorie de la régulation (Fontan et Pineault, 2008; Bélanger et Lévesque, 1991; Klein, 1989a; Aglietta, 1976), dont Boyer (2004) précise les points fondamentaux, offre également un langage nouveau et un cadre de référence pour l'étude des politiques urbaines. Ce cadre focalise les institutions sociales et politicoéconomiques qui déterminent les interactions prévalant entre producteurs, consommateurs et investisseurs, et les implications du changement de ces interactions dans le gouvernement et la gouvernance urbaine. Les projets de développement urbain étudiés dans cette thèse s'inscrivent dans un contexte local, régional, national et international similaire aux contextes analysés par cette théorie. Toutefois, si l'aspect normatif peut constituer un guide de ces projets, le volet contrôle dont l'État serait l'artisan limite le déploiement possible pour interpréter leur dynamique car la Banque Mondiale en est le principal promoteur. Parler d'une régulation locale dans ce contexte serait insuffisant. L'échelle de notre recherche doit combiner les institutions locales et internationales, tout en questionnant l'échelle nationale. Cette combinaison permet de parler d'un cadre régulateur multiscalaire.

Au-delà des conflits, des divergences, des convergences, des complémentarités et des compétitions entre les théories, celles-ci sont mises en exergue dans un contexte où les politiques urbaines sont produites par les gouvernements auxquels se conjuguent la pression internationale et l'action populaire. Ceci ouvre certains parallélismes avec le cadre de la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale. D'une part, les acteurs locaux ont un potentiel d'apprentissage semblable à celui dégagé par les travaux de Judge et *al.* (1998). D'autre part, la référence externe prédomine dans notre cas compte tenu du rôle prépondérant d'un organisme international issu et inscrit dans le système d'organisations de Bretton Woods. Cela distingue notre objet d'étude qui doit être abordé suivant un cadre conceptuel qui doit être construit à partir de représentations externes et locales.

C'est dire que la régulation ici met en place une orientation *top down* mais qui paradoxalement serait inefficace sans la construction du milieu local et la gestation d'une dynamique *bottom up*. En cela, politologues et autres analystes institutionnalistes s'accordent pour une régulation bâtie sur le contrôle des problèmes que doivent attaquer les politiques de développement à l'œuvre par des solutions adaptées. Les concepts de problème, de politique et de solution prennent une autre connotation chez Kingdon (1995) se prêtant à la régulation des politiques que Lemieux (2002) appelle réalisation.

Par ailleurs, il importe de mentionner que les changements dans les politiques s'expliquent par les analyses mettant en relief les structures et les caractéristiques. Cette conception est répandue chez les défenseurs de l'analyse politique comme résultant des systèmes d'acteurs et de leurs interactions. Qu'ils soient collectifs ou individuels, structurés ou informels, les acteurs suivent un ensemble de normes qui les intègrent ou les excluent. Le niveau et l'échelle structurels peuvent constituer des facteurs de divergence ou de convergence. Dans les deux cas, c'est par les attributions juridictionnelles et l'ancrage territorial que les acteurs interagissent et développent

une synergie inscrite dans une plateforme systémiste. D'où le sens du concept de système d'acteurs. On peut ainsi parler de compromis institutionnels favorables à la structuration des configurations sociales spécifiques (Fontan, Klein et Gabrielle, 2005; Boyer et Souyri, 2001).

S'il est commode de parler d'un système politique aussi bien dans les mouvements mobilisateurs que dans l'action, l'idée de système d'acteurs s'y enracine. On peut présumer que l'analyse systémique renvoie aussi au déploiement des ressources nécessaires à l'action et que tout conflit ou discordance peut engendrer un changement. On peut penser aux bureaucraties, au syndicalisme, au corps professionnel, bref ceci rejoint le concept de réseau utilisé plus récemment (Stein et *al*, 2001).

L'analyse à laquelle nous conviaient Crozier et Friedberg (1981) débouche sur le parallèle entre système d'actions et système d'acteurs. Si pour ces auteurs les deux sont inséparables¹⁴, pour Meny et Thoenig (1989), le capitaine d'un système d'acteurs est l'autorité gouvernementale. Sans être le seul joueur actif, son action est interdépendante des organismes de mise en œuvre de ses décisions, des opposants aux réalisations produites, des groupes d'intérêt ou des institutions tierces influençant l'action. Il demeure que les relations d'interdépendance structurent le système et mettent en place un cadre institutionnel où le gouvernement est imbriqué. Celui-ci peut être élastique à cause de sa variabilité sans laquelle l'emprise sociale d'une politique se limite aux acteurs formels. Il importe de combiner le regard institutionnel de certains analystes avec le regard systémique afin de mieux saisir comment un système d'acteurs détermine les dynamiques urbaines.

2.2.2.2. Les conventions entre les acteurs du développement

¹⁴ L'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais le système n'existe que par l'acteur qui seul peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer. C'est de la juxtaposition de ces deux logiques que naissent les contraintes de l'action organisée [...] (Friedberg et Crozier, 1981; 1977).

En économie, on insiste sur les concepts de contrats, de règles, d'interaction, de coordination et de régulation pour considérer la convention comme un construit où des acteurs se mettent en relation, à travers un support territorial patrimonialisé et un espace commun. Il se manifeste alors une intercompréhension et une traduction des systèmes d'attentes réciproques (Torres, 1995). Cette définition se précise si on considère la proximité des acteurs en interrelation dans la traduction de l'ordre établi en fonction des stratégies des acteurs interdépendants. Régularité de comportement à laquelle tous les membres d'une collectivité adhèrent, et qui spécifie la conduite à suivre dans une situation récurrente, une convention résulte d'un processus d'évolution dans lequel l'expérience commune entre les acteurs joue un rôle essentiel. Cette expérience a un caractère autorenforçant. Une convention autorenforçante se manifeste lorsque chaque agent choisira de la suivre dès lors qu'il anticipe que son partenaire fera la même chose (Dupuy, 1995).

Le cadre conventionnel dans lequel se déroulent les projets de développement urbain est marqué par la distance. Géographie et culture séparent le rôle de la Banque de celui du bénéficiaire de l'aide au développement. C'est pourquoi, on qualifie d'extrasociétal toute influence externe semblable à celle de la Banque dans les pays du Sud tels que le Sénégal (Lemieux, 2002). Dans ces conditions, le cadre conventionnel permet l'identification des facteurs d'influence des transformations dynamiques dont les interventions constituent un motif important. Si on y construit des mécanismes d'influence, les formules de financement, les approches de gestion des projets, le déploiement des ressources et les stratégies opératoires ont un impact sur le bilan des succès et des échecs. Bref, les dimensions dont dépend la dynamique des projets sont modulées en fonction des intérêts en jeu.

Le domaine urbain étant pluridimensionnel, l'impact des interventions résulte d'un engagement de différents acteurs. Le concept de convention permet de rendre compte des arrangements institutionnels et aussi d'illustrer les dimensions historiques,

sociales, juridiques et politiques dans le cadre de l'action économique (Salais et Stopper, 1993). Selon Salais et Stopper, le concept de convention se rapporte à la spécialisation par secteur d'activité, par pôle, par créneau et peut viser le niveau international. Si ce concept revêt plusieurs configurations, son application se prête à un apprentissage d'où découlent ses résultats. La trajectoire des interventions peut-elle alors dépendre de l'interaction des typologies conventionnelles ? Dans un contexte où les acteurs sont liés par la distance géographique, internationale, culturelle, psychologique et sociétale, un déséquilibre est-il probable dans l'orientation des activités ? Les schémas examinés par Salais et Stopper associent généralement acteurs, produits, domaines et structures. Ainsi, la convention est-elle un outil de construction ou de transformation institutionnelle avec un impact territorial ? Qu'elle harmonise les pratiques ou qu'elle soit leur source, l'hétérogénéité ou l'homogénéité résultante se traduit dans l'organisation territoriale. Cette hypothèse peut s'appliquer à l'analyse des conventions entre organismes internationaux et pays en développement dans le domaine du développement urbain.

Dans le cadre néoinstitutionnel, on peut retenir qu'autant les préférences individuelles que collectives façonnent l'action. L'enjeu majeur concerne l'institution de l'activité humaine – son institutionnalisation - sans être le produit d'un design conscient. Reflet des penchants individuels, du corporatisme des acteurs, ce cadre est proche de celui des politiques du développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal. C'est pourquoi, les régimes spécifiques peuvent s'atteler aussi bien à l'environnement local qu'externe des politiques.

2.2.2.3. La gouvernance

La gouvernance est un vieux concept. En examinant les angles définitionnels de sa substance controversée, on s'aperçoit qu'elle concerne d'autres notions comme administration et gestion. Pour tenter de définir sa dérivée urbaine, nous suivons une chronologie l'ayant considéré par rapport aux concepts de gouvernement central et de

gestion associés à la ville. Nous recoupons par conséquent les idées qui ont émaillé les productions scientifiques à la suite de l'avènement des projets de développement urbain et de leur évolution (Stren, 2004).

Les concepts de place centrale et de planification centralisée (Christaller et Baskin, 1966) nous situent dans la période où les pouvoirs publics constituent le seul interlocuteur pour les agences d'aide au développement. Ces concepts correspondent aux pratiques et aux techniques en vigueur dans les interventions urbaines. Ils se réfèrent au modèle de planification et de gestion de la plupart des fonctions urbaines et des services par le gouvernement central. Ce modèle tire son origine de la macroéconomie de l'après-guerre (Payne et Grover, 2004). Selon ce modèle, il existe peu de sociétés où le développement urbain relève uniquement du secteur privé. Nonobstant la dominance de l'intérêt capitaliste, l'État joue un rôle central dans le développement urbain. Cette intervention étatique se justifie par le fait que ce domaine génère des externalités que la collectivité toute entière doit assumer. L'État doit contrôler et imposer des conditions aux intervenants dans le développement urbain. Dans un environnement capitaliste, le contrôle étatique d'externalités se résume à la régulation du marché dans lequel fonctionnent les différentes composantes du développement urbain. Le courant keynésien soutient cette position. Le Keynésianisme exhorte en effet l'intervention de l'État pour guider la croissance et contrôler le développement urbain. L'État possède le pouvoir de déterminer l'allocation sociospatiale des ressources en accord avec les politiques officielles.

Dans ce contexte historique, nous situons le concept de gouvernement local pour interpréter la dynamique des projets sénégalais étudiés à partir de 1972. Avant cette date, la plupart des fonctions et des décisions appartenaient au gouvernement central, qui accordait peu de responsabilités aux instances locales (Stren, 2004, Freire et Stern, 2001). Entre 1972 et 1990, ce modèle s'affaiblit et sera l'objet des plans d'ajustement structurels imposés par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire

international, ajustements qui ont favorisé la construction d'un niveau local de gouvernance.

À partir des années 1980, le concept de gestion urbaine fait son apparition (Grossman, 1985; 1983, Blair et Vincent, 1985) et celui de gouvernance urbaine à partir des années 1990. Dans cette perspective, la gestion urbaine consiste à planifier, à offrir et à maintenir les infrastructures et les services d'une ville et à s'assurer que le gouvernement local est en mesure, sur le plan organisationnel et financier, d'assurer l'offre et l'entretien des services urbains. La décentralisation vers les communes à budget autonome, la privatisation élargie aux services locaux et la gestion participative des quartiers, incluant les organisations non gouvernementales et les représentants des capitaux privés, représentent les éléments de la gestion urbaine dans cette nouvelle période. La société civile se situe dès lors au cœur des enjeux du développement urbain (Stren, 2004).

Il importe de préciser que la gestion urbaine devrait impliquer une approche économique de la gestion des services publics municipaux, une vision globale de la ville et un engagement permanent à prendre des mesures répondant aux objectifs urbains (Werna, 1995). Y contribuent le secteur privé, les administrations centrales et régionales, ainsi que le secteur associatif. La gestion urbaine représente alors un défi, celui de faire face à une ville en croissance rapide (Stren, 2004). Les exigences externes ont conduit les gouvernements des pays en développement au respect des directives des Bailleurs de fonds, telles que la diminution du rôle du secteur public dans la régulation sociale et l'expansion du privé dans la provision des services publics (Zetter, 2004).

Une nuance mérite aussi d'être énoncée sur le concept de gouvernance. Étant un concept flou, compte tenu de son caractère polysémique et de son envahissement des discours scientifiques et politiques (Jouve, 2003), elle se présente essentiellement

sous deux orientations. L'une relève de la perception de la Banque Mondiale et des agences de développement internationales au sujet des instances gouvernementales dans les pays en développement. Ici, les aspects réglementaires et juridiques prédominent notamment au plan institutionnel (la transparence) en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Inscrite dans la perspective onusienne¹⁵, l'autre reste holistique car elle englobe autant les exigences de transparence que les mesures de fonctionnement organisationnel. À cet effet, UN-Habitat a élaboré une grille des indicateurs de la gouvernance pour les villes, déjà testés dans 24 d'entre elles :

UN-Habitat has developed an Urban Governance (UGI) – a tool to measure progress in achieving good urban governance. The UGI is composed of five sub-indices based on the core principles of good urban governance that are promoted by UN-Habitat through its Global Campaign on Urban Governance, as well as by other organizations : effectiveness, equity, participation, accountability and security [...] The index focused on processes, institutions and relationship at the local level, but should be seen as part of a wider local monitoring system that also addresses inputs, performance, perception and outcomes of governance. This index can be used to test for correlations between the quality of urban governance and issues such as urban poverty reduction, quality of life, city competitiveness (UN-HABITAT, 2004).

L'UNESCO (2000) conçoit la gouvernance urbaine de la manière suivante :

[...] The process that steer and take into account the various links between stakeholders, local authorities, and citizens. It involves bottom-up and top-down strategies to favour active participation of concerned communities, open negotiation among actors, transparent decision making, and innovative urban management policies.

S'inspirant de cette définition, Kaufmann et al. (2006) construisent un vecteur des indicateurs de la gouvernance urbaine. Ce vecteur permet d'expérimenter ses impacts sur la performance des villes. D'une part, on considère comme attributs de la

¹⁵ Les conventions afférentes à cette perspective sont d'ailleurs ratifiées depuis 2003 aussi bien par l'OCDE, l'Union africaine et plusieurs organismes internationaux comme le *Council of Europe Criminal*, le *United Cities and Local Governments Organization*, le *International Union of Local Authorities* », le *United Towns Organization*, les Organisations non gouvernementales internationales comme *Transparency International*, les fondations telles que le *Open Society Institute*. Toutes ces organisations émergent pour promouvoir la bonne gouvernance locale. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'instar de l'Organisation des Nations Unies et la Banque Mondiale mettent l'accent sur les ressources substantielles pour développer des modèles et appuyer les normes de la globalisation de la bonne gouvernance (UN-HABITAT, 2004).

gouvernance l'« évaluabilité »¹⁶, la responsabilisation et la participation. D'autre part, on met en relief le concept de *réseau* : [...] *urban governance allows to introduce the concept of networking of one city with other cities, with key actors such as firms, labor unions, and business associations, and with other states* (Kaufmann et al, 2006). Cela dit, nous privilégions la vision qui considère diverses interactions entre les protagonistes de la scène urbaine.

La gouvernance locale met en relation tous les acteurs collectifs qui pourraient être appelés à jouer un rôle dans la gestion urbaine. Elle représente le triangle composé par l'État, le capital et la société civile (Stren, 2004; Fontan, Klein et Tremblay, 2005). Les éléments opérationnels sont entre autres la participation populaire, l'accessibilité, le recouvrement des coûts et la répliquabilité. En ce sens, la notion de gouvernance permet de mettre à jour les spécificités des relations entre institutions et acteurs mis en relation dans les politiques locales, et d'analyser l'importance des configurations institutionnelles aussi bien dans la détermination des enjeux locaux que dans la définition du contenu des politiques (Jouve, 2003, Le Galès, 1995).

Nous venons de voir que les concepts de gouvernement local, de gestion et de gouvernance urbaine locale, composantes de la gestion et l'administration des villes, sont apparus de façon consécutive. Toutefois, nous les concevons comme étant interactifs. La gestion urbaine est apparue pour pallier les faiblesses du gouvernement local. Celui-ci se redéfinit grâce au contenu de la gestion urbaine. La gouvernance et la gestion urbaines se renforcent par le biais des opérations de développement urbain.

¹⁶ Le concept d'*évaluabilité* d'un projet sera considéré selon la thèse préconisant une ouverture aux parties prenantes. Celles-ci permettraient de nouvelles possibilités de connaissances inaccessibles si le système était fermé. L'idée de base est que chaque programme ou projet poursuit des objectifs mesurables d'où découlent des postulats de causalité vérifiables. Ce cadre objectif est alors ouvert aux perceptions, jugements et interprétations des acteurs. D'abord, ils définissent les nouveaux critères de succès, ses manifestations et moyens de réalisation. Ensuite, ils lient les activités aux objectifs du processus et le processus aux objectifs. À partir des objectifs non mesurables et des postulats non vérifiables, on élabore un nouveau modèle de programme *évaluable* offrant des activités mesurables qui restent, les objectifs mesurables et les postulats vérifiables (Lecomte et Rutman, 1982).

2.2.2.4. De la gouvernance à la gouvernabilité programmée

Le passage de la gouvernance à la gouvernabilité s'impose pour traduire une démarche et un processus de construction institutionnelle locale. Cette construction repose aussi bien sur les actions que sur l'interaction d'acteurs. Ceux-ci sont considérés aux échelles locale, nationale et internationale où les savoirs sont véhiculés grâce à l'apprentissage expérientiel et contextuel que ne permet pas la gouvernance.

Le caractère normatif sous-jacent à la définition de la gouvernance situe l'optique où elle concerne plutôt les outils et les processus de l'action collective. La gouvernabilité, elle, met l'accent sur la spécificité des situations et sur la probabilité, face à ces situations spécifiques, plus ou moins complexes, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables (Theys, 2003). L'autorégulation sans rupture prônée par la Banque Mondiale, la neutralité du fonctionnalisme prônée par une certaine technocratie et les discontinuités historiques se conjuguent pour expliquer la spécificité du pouvoir et l'importance des visées politiques. Les pratiques pragmatiques, les arrangements collectifs et le fonctionnement des outils ou des procédures ne doivent donc pas s'isoler des objectifs et des valeurs assignées à l'action publique. On ne doit surtout pas oublier les formes de rationalité; ces régimes de vérité qui structurent les pratiques et les arrangements en question. Cette combinaison des outils, des objectifs et des systèmes de rationalité définit la gouvernabilité (*Ibid*). Selon Theys (2003), théorique, voire, philosophique, la gouvernabilité permet d'interpréter la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale puisqu'elle fait découvrir l'intentionnalité de sa philosophie à travers les solutions qu'elle propose aux problèmes construits et à des références de sa politique.

Finalement, la gouvernabilité s'incarne dans un cadre construit pour l'orientation des actions de développement. On distingue la conceptualisation, l'internalisation de celle-ci, le contact interactif entre les acteurs « locaux » et l'institutionnalité locale. Nous étudions la gouvernabilité dans une perspective spécifique. Cette perspective s'inscrit dans le cas analysé. Dans ce cas, les compromis locaux qui la fondent sont programmés par une institution internationale et internalisée par les acteurs en forme de gouvernance urbaine.

En résumé, les pistes conceptuelles explorées et les courants d'analyse révèlent que les transformations d'une politique dépendent de ses fondements. Il ressort qu'un cadre construit de manière à cerner les vecteurs contextuels, les intentions exprimées dans les objectifs, les ressources en vue des stratégies opératoires, les acteurs assurant les mécanismes de gestion et les facteurs dépendants des résultats permettront d'évaluer la raison d'être des projets à l'étude, l'intérêt stratégique, politique et institutionnel recherché, et les recommandations stimulant leur dynamique.

Les théories et les modèles examinés s'inscrivent dans des corpus différents de celui que nous étudions compte tenu de sa linéarité, de son interactivité et de son inscription dans l'environnement global. Cependant, ces théories et modèles offrent des repères conceptuels susceptibles d'alimenter l'analyse interprétative d'un corpus empirique dont les sources sont constituées de documents factuels, de la littérature scientifique et grise, et des évaluations formelles et informelles des projets. Si donc le contexte de ces théories et modèles diffère quelque peu de celui de notre recherche, plusieurs points communs apparaissent et nous permettent d'extraire un cadre interprétatif pertinent pour notre objet.

En définissant l'anatomie des régimes urbains, Stone (2001) dresse un pont entre cette approche et le cadre conceptuel choisi pour notre thèse. D'ailleurs, considérés comme un ensemble d'arrangements à travers lesquels une communauté est

gouvernée, ces régimes gravitent autour des notions de problème et d'acteur : *Not only must problems gain acknowledgement, but they must be defined and framed in such a way that actors become engaged and drawn into a governing coalition* (Stone, 2001). Les éléments clés concernent l'identification des priorités, la stabilité des arrangements et leur fondation intersectorielle, informelle et productive. Dans le processus des régimes, on s'intéresse principalement aux problèmes urbains, à leur résolution et à la mise en priorité des politiques de référence. Qu'ils présentent des points communs avec notre cadre conceptuel, ces points s'inscrivent tout de même dans un contexte divergent avec celui de notre recherche. Si la notion de problème se définit par rapport à la possibilité d'y apporter une solution en vue de contrôler le développement urbain, acteurs, capacités institutionnelle et technique, engagement et ressources en constituent des leviers. La référence à ces leviers concorde avec un cadre élargi, l'environnement structurel, un choix conceptuel recentré sur la normativité de la gouvernance urbaine locale flexible et sur la notion théorique de la gouvernabilité programmée.

2.3. La gouvernance locale flexible : cadre de la gouvernabilité programmée

Comme la plupart des organismes de développement international, la Banque Mondiale agit dans un cadre polarisé par la rigidité des structures qui l'entourent et l'apprentissage auquel ses agents s'exposent. C'est l'analyse de ce cadre qui permet de saisir la logique de gouvernabilité programmée.

2.3.1. Le normatif : la gouvernance urbaine locale flexible

Pour les fins de notre analyse, nous approchons la gouvernance en privilégiant le concept de gouvernance urbaine locale flexible. Ce cadre normatif reflète mieux la conceptualisation des dynamiques urbaines que la gouvernance vue de façon globale. Les projets sont mis en œuvre dans un contexte marqué par des normes. De ces normes découlent les indices caractéristiques devant servir à la définition des

indicateurs de la dynamique des projets (Tableau 1). L'origine, l'opérationnalisation et l'évolution des projets étudiés dépendent des facteurs techniques, opérationnels et stratégiques recensés (Encadré 1). Dans notre investigation, ces facteurs permettront d'expliquer la dynamique des projets sous l'angle des sous-concepts de gouvernement local et gestion associés à la gouvernance urbaine locale flexible. À cet effet, le contexte, les objectifs poursuivis, les stratégies opératoires déployées, les mécanismes et modes de gestion utilisés, et les bilans obtenus restent déterminants.

Tableau 1 : Les indicateurs de la gouvernance urbaine locale flexible

Dimensions indicatives	Indices caractéristiques
Niveau, gouvernement local	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs publics (déconcentration) • Interlocuteur et intermédiation • Interactions verticales des acteurs • Actions descendantes des organismes internationaux • Conditions externes (économie mondiale) • Mobilisation locale et actions montantes
Échelle, gestion urbaine	<ul style="list-style-type: none"> • Taille territoriale d'actions • Étendue sectorielle (décentralisation) • Catégorie ou statut des villes ciblées • Division spatiosectorielle des activités • Limites juridictionnelles
Structuration, système d'acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle des organismes internationaux • Prerogatives étatiques • Champ d'action de la société civile et du privé • Verticalité (<i>top down</i> par rapport à <i>bottom up</i>) • Horizontalité, partenariat et coopération • Collectivisation et participation • Interactionnisme local

Les indicateurs du concept de gouvernement local renvoient à la décentralisation des politiques par l'État. Les bailleurs développent des projets en transigeant avec le pouvoir public. Celui-ci constitue l'unique interlocuteur entre les agences d'aide et les populations bénéficiaires et avec les instances décentralisées. Dans une situation de centralisme, comme celle qui régnait dans les années 1960, sous le régime du fordisme et du keynésianisme (Boyer et Saillard, 2002), les interactions entre l'État et les agences d'aide orientaient les interventions dictées de l'externe (Encadré 1).

Encadré 1: Les problèmes politiques perçus qui influencent la dynamique de l'externe

- Les problèmes avec les agences, les conditions et les politiques en place. Quels aspects institutionnels peuvent être mis en relief dans chaque projet étudié? *the institutional problem addressed by these projects is in practice much wider than the functioning of the principal implementing unit or the agencies primarily concerned with program development.*
- Les problèmes politiques tels que l'intérêt porté aux impacts des projets (démolition et relocalisation à grande échelle) par les acteurs locaux alors que la Banque privilégie les aspects techniques (abordabilité, accès des pauvres aux projets).
- La participation populaire constitue un attrait politique encouragé par la Banque Mondiale pour la mise en œuvre de projets. Celle-ci n'est cependant limitée qu'à l'exécution des programmes et non à l'élaboration. À quel niveau les populations participent-elles?
- La tenure foncière, le titrage et l'acquisition constituent des aspects interreliés. Leurs impacts sur l'opérationnalisation des projets dépendent de l'usage du sol par les populations. Comment cette dimension est-elle prévue et quelle importance revêt-elle par rapport à l'utilisation du sol urbain par les bénéficiaires des projets?
- La dislocation et le recasement vont de pair puisqu'ils dépendent des conditions offertes par les projets et les mesures compensatoires.
- L'abordabilité et les mesures accompagnatrices peuvent influencer la mise en œuvre des projets puisqu'elles sont liées aux capacités de payer des populations et des ménages ciblés.
- Le recouvrement des coûts est un facteur lié à l'abordabilité puisqu'il est lié aux catégories socioéconomiques. La répliquabilité souhaitée est-elle visée pour tous les projets étudiés?
- L'entretien constitue un aspect de la vie d'un projet. Elle soulève la question de qui du gouvernement ou des bénéficiaires devraient l'assurer.
- Les développements non anticipés constituent un facteur qui oriente l'opérationnalisation; sont-ils la conséquence des projets? (Ayres, 1983).

Or, si la gestion urbaine guide les options en question, nous assistons au retrait progressif des pouvoirs publics de la mise en œuvre des projets. On prône la privatisation et l'implication de la société civile. L'État devient accompagnateur et ses instances se décentralisent en vue d'une autonomie locale devant privilégier le long terme par l'appropriation et l'adaptation des opérations. Dorénavant, celles-ci deviennent intégrées tout comme leurs objectifs. Ainsi, la promotion du développement passe par la productivité et la bancabilité.

Par ailleurs, le contexte mondialisant et d'économie internationale exige une gouvernabilité traduite par des mesures de gestion urbaine rigoureuses. Non seulement la coordination, la collaboration, le partenariat et la coopération entre les protagonistes priment. Les interactions verticale et horizontale subsistent. Comme le cadre local est la référence pour la plupart des projets, la place de l'État se rétrécit,

alors que celle du privé et des communautés locales prend de l'importance. Des conditions externes inhérentes au nouveau contexte se rapportent alors à la démocratisation et à la transparence dans l'administration des projets. Liée à la décentralisation, la gouvernance ainsi prônée se guide par le marché.

Toutefois, différentes typologies de gouvernance se distinguent et touchent autant les échelles, les niveaux que les acteurs. Les échelles de gouvernance se distinguent sur le plan administratif, opérationnel, sectoriel, politique, démocratique, social, économique, fonctionnel, institutionnel. À cela, la gouvernance apparaît comme un enjeu pluridimensionnel associant une multiplicité d'acteurs (Stren, 2004). S'agissant des niveaux de gouvernance, on fait référence à un cadre multiscalair. On parle alors du niveau planétaire ou mondial, international, national, régional, local, communautaire et de quartier. Néanmoins, la gouvernance territoriale reste le socle autant des échelles que des niveaux de l'action des acteurs. Ces acteurs se classent principalement entre les structures étatiques auxquelles s'associent les structures privées et civiles. Qu'il s'agisse de la production ou l'utilisation des infrastructures et des services du développement urbain, l'État agit par ses organismes gouvernementaux, paragouvernementaux et municipaux, alors que l'entreprise privée et l'acteur civil agissent généralement par sous-traitance, par contrat ou selon des conventions explicites ou implicites. En dépit de cette multiplicité de mécanismes d'action, l'environnement structurel, sous le prisme de la gouvernance urbaine locale flexible, offre une interprétation qui rappelle le conformisme par la souscription des projets de développement urbain aux normes qui s'y rapportent. Cette logique reste limitée par son caractère déterministe. D'où notre besoin d'un concept offrant une perspective rationnelle.

2.3.2. Le discursif : l'apprentissage opérationnel

Pour renforcer notre triangulation dans l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain, nous ajoutons au cadre conceptuel déjà présenté, la perspective de l'apprentissage opérationnel. Cette perspective permettra d'identifier les déclencheurs à partir desquels les agents amorcent le processus de la dynamique des projets de développement urbain. Ce processus redonne l'importance au bilan d'un projet d'où sont tirées les leçons et au contexte qui en est l'instigateur.

2.3.2.1. L'historique et les composantes traditionnelles de l'apprentissage

À partir du contexte, des objectifs, des stratégies opératoires et de la gestion d'un projet se dégagent des situations d'apprentissage. Si la pratique constitue une réponse au débat sur l'origine et la finalité de l'apprentissage, autant dire que chaque projet est déployé pour développer une pratique. Or, d'après Starbuck (1983), les pratiques occasionnent des problèmes, des succès, des menaces, des opportunités à partir desquels des actions sont justifiables. Cela peut engendrer la performance et les modifications institutionnelles (Boerner et *al*, 2001). Pour Wenger (1998), March (1997), Gherardi (2000, 2001), la pratique [...] précède tout processus d'acquisition de savoirs. Elle constitue par conséquent le point de départ des développements générateurs du changement. Ainsi, l'origine d'un projet est justifiable par une pratique génératrice des savoirs. Toutefois, celle-ci reste influençable par les acteurs en présence et le contexte. Nuance qui concorde avec les propos de James March (1997 pour qui le comportement individuel et les logiques organisationnelles influencent les actions entreprises.

Par exemple, le comportement des décideurs est confronté à l'affrontement des logiques des départements d'organisation (Weil, 2000). Dans le management par projet, l'apprentissage collectif par les équipes projet découle des pratiques effectuées. Certaines tensions sont à considérer : l'autonomie par rapport au contrôle,

l'engagement dans les projets concernant l'expertise et les solutions inventées localement pour la réutilisation des compétences locales (Chantal, 2000). Nonobstant la dialectique entre apprendre et pratiquer, l'apprentissage pour la pratique génère une connaissance active, comparable au savoir pour agir (Argyris, 2003). Pourtant Bandura (1980; 2002), Gaonach (2003a; 2003b) et Monot (2003) évoquent la passivité de l'apprenant et la non exploitation de son potentiel d'apprentissage pour critiquer le caractère linéaire, unidirectionnel et complexe de ce processus. Ces auteurs croient à l'importance et au rôle du capital social pour créer et étendre le capital humain dans les organisations et aux interactions interpersonnelles comme facilitateurs de l'apprentissage¹⁷.

L'apprentissage institutionnel se déroule au sein des organisations mobilisatrices d'échange d'idées, des ressources et des stratégies individuelles ou collectives. Ces organisations comprennent des groupes thématiques et ponctuels, chargés de discuter des problématiques particulières, des groupes stratégiques pour définir des statuts socioéconomiques et des structures de gouvernance (Torjman et Leviten-R, 2004). Le processus de l'apprentissage institutionnel comprend la codification de l'apprentissage et sa transformation en savoir-faire local. Son efficacité dépend de la transformation de l'information en connaissances, de leur application concrète, de la réceptivité et de l'intérêt des protagonistes. Ce type d'apprentissage se déploie au sein d'une institution à travers des forums et des rencontres directes (Senge, 1990; 1994).

¹⁷ Pour faire face à la linéarité verticale de l'apprentissage, certains auteurs abordent l'apprentissage sous l'angle des *conférences de consensus* (Weill, 1990) et de *l'empowerment* (Fetterman, et al, 1996; Russon et al, 1996; Worthington, 1999). Le capital social et le capital humain sont définis de la manière suivante : *Social capital is defined by its functions. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure [...] Social capital inheres in the structure of relations between actors and among actors* (Torjman et al, 2001). À ce niveau, la dimension territoriale apparaît implicitement mais est justifiée puisque une structure sociale est portée par un cadre spatial. *Human capital [...] is created by changes in persons that bring about skills and capabilities that make them able to act in new ways* (Torjman et al. 2001; 2004).

Il donne lieu à l'apprentissage social, voire à l'apprentissage collectif. Il s'inscrit dans une structure ayant une identité collective.

En somme, la diversité des perspectives montre la difficulté à concevoir un modèle d'apprentissage, mais illustre sa richesse comme champ de connaissance combinant plusieurs facettes. Une succession d'expériences permet une production des savoirs par des chercheurs et des professionnels. Cela se traduit par le réseau des savoirs dont parlent Stein et Stren (2001).

2.3.2.2. La synthèse des facteurs d'apprentissage à partir des perspectives existantes

Tout comme les savoirs, l'apprentissage peut être individuel, collectif, territorial, sectoriel, institutionnel, pratique, réflexif et sociocognitif. La différence fondamentale entre ces dimensions concerne leur statut puisqu'elles convergent vers une définition que nous présentons dans les lignes qui suivent en spécifiant le concept d'apprentissage opérationnel. Si la dimension territoriale permet de construire un processus d'apprentissage (Weber, 2002; Argarys et Schön, 2002), il représente une base des communautés afférentes puisqu'il peut être physique, mental, politique, culturel, économique, social et virtuel (Orellana 1998; 2002). La représentation territoriale dépend des critères et d'un vocabulaire relatif à la localisation spatiale et à des réalités géographiques. Ainsi, il est possible d'y puiser un matériel utile à l'apprentissage : unités sociogéographiques, historiques et culturelles. Une cartographie permet le repérage et l'identification des profils spécifiques des communautés, leur développement, la définition des indicateurs des populations ciblées par un projet et leurs caractéristiques sectorielles (Torjman et *al.* 2001). S'agissant de la dimension sectorielle, des agents s'entendent, s'identifient et coopèrent pour des objectifs d'une politique dans des secteurs et des thèmes précis. Une communauté peut donc s'organiser autour des secteurs en question dans un

espace. Le lien entre structure organisationnelle et secteurs d'une politique est observable à travers l'élaboration par des groupes thématiques et sectoriels (définis en fonction des secteurs particuliers) de stratégies par exemple de réduction de la pauvreté (Torjman et Leviten-R, 2004). Cela dit, l'apprentissage a permis d'expliquer des phénomènes semblables à notre objet d'étude. Or, il présente un caractère multidimensionnel (Antal et *al.* 2001). Ses formes ainsi que ses repères épistémologiques entrent dans la construction du cadre conceptuel de notre recherche.

C'est l'orientation opérationnelle de l'apprentissage qui nous intéresse en raison de sa proximité théorique et opérationnelle avec notre objet de recherche. Cette orientation touche le contexte, les objectifs, les stratégies opératoires, les mécanismes de gestion et le bilan des projets. En effet, les changements étudiés s'opèrent à l'intérieur de ces paramètres. Dierkers et *al.* (2001) identifient les composantes de l'apprentissage opérationnel : les facteurs-déclencheurs, les agents ou acteurs, le processus et les effets ou manifestations. Les facteurs-déclencheurs ou catalyseurs/catalystes (selon l'expression de Kingdon, 1995) sont externes ou internes aux projets. Les facteurs déclencheurs externes valorisent le contexte. Pour Dierkers et *al.* (2001), ils dépendent des visions et du développement technologique. Quant à Rosenstiel et Koch (2001), les changements des valeurs socioéconomiques génèrent des processus d'apprentissage. Kädtler (2001) mentionne les mouvements sociaux et les groupes d'intérêts. Tandis que Stopford (2001) met de l'avant les réponses aux signaux du marché comme guides de l'apprentissage.

Les facteurs liés à l'environnement interne se décrivent comme des conditions d'apprentissage touchant les acteurs/agents et, partant, les réseaux. Ces facteurs valorisent la politique d'inscription et ses structures, les objectifs et les stratégies. Starbuck et Hedberg (2001) identifient les succès et les échecs. Weber et Antal (2001) citent le temps. La Banque Mondiale-OED (2002), Monnier (1992),

Appasamy (1983) et Weiss (1972) mentionnent l'évaluation¹⁸. Seasons (2002) évoque la culture organisationnelle.

Les agents et acteurs ou promoteurs sont de plusieurs ordres. En effet, le développement institutionnel est valorisé. Le niveau individuel est mis en valeur par Friedman (2001). Le leadership l'est par Sadler (2001). Pour Tainio et *al.* (2001), ce sont les conseils d'administration¹⁹. Drinkuth (2001) note les unions de travailleurs, pendant que Berthoin et Krebsbach-Gnath (2001) invoquent les consultants marginaux. Quant à Monnier (1992), dans une perspective constructiviste, les systèmes d'acteurs en présence sont à considérer.

Le processus d'apprentissage proposé comprend quatre actes :

- l'identification des conditions de génération des nouvelles connaissances,
- l'échange et la diffusion des connaissances aux échelles individuelle et collective,
- l'intégration des connaissances au sein des systèmes existants,
- la transformation des nouvelles connaissances en actions (Pawlosky, 2001).

Les effets ou manifestations découlant de ce processus constituent un des objectifs de l'apprentissage. L'effet de l'apprentissage correspond aux transformations apportées dans un système d'action (Orellana, 1998). Il touche la modélisation du management d'une firme (Cohendet et *al.*²⁰). Figurent aussi parmi les effets souvent cités : la production, la validation et l'utilisation de l'information pour rehausser les capacités de prise de décisions (politique ou programme devant procurer des réponses aux besoins et la mise en œuvre), la définition des facteurs (générer des données) d'influence des programmes (réorientation de l'investissement pour mieux cibler les secteurs) (Torjman et *al.*, 2001). L'institutionnalisation de la connaissance constitue

¹⁸ L'évaluation prend la forme d'identification des leçons en rapport aux objectifs, stratégies et mécanismes de montage, d'exécution, et aux politiques de référence.

¹⁹ Voyer (1999).

²⁰ L'article de ces auteurs, dont le titre est reproduit dans la bibliographie, est téléchargeable dans Google.

un effet fondamental (Gherardi et Nicoloni, 2001), tout comme la création, l'élaboration des stratégies institutionnelles et la reconstruction de futures actions (Argyris et Schön, 2002).

L'apprentissage s'appuie et se manifeste sur un espace, un territoire, un secteur, une institution et s'alimente tant de la pratique que de la théorie. Plus qu'une production des connaissances, il est au service de l'action. Comme la forme pratique des réseaux de savoir est difficile à identifier (Chantal, 2000), elle induit un savoir tacite c'est-à-dire sous-entendu, inexprimé (Creplet et Dupouët, 2000). Les composantes de l'apprentissage opérationnel exposées et les champs explorés aideront à détecter les facteurs explicatifs de la dynamique des projets. L'opérationnalisation des composantes se fera à l'aide d'entrées définies dans le cadre descriptif. À cette fin, la recherche s'oriente sur l'identification des leçons tirées du contexte et du bilan des objectifs, des stratégies opératoires et de la gestion suivant les orientations données par la Banque. Notre cadre interprétatif sera formé des facteurs liés à ces paramètres. À cet égard, les travaux de Peattie (1996) sur le savoir opérationnel nous orientent à faire l'hypothèse que l'apprentissage dépend du contexte et du bilan des projets et se concrétise par la construction des objectifs, des stratégies opératoires et des mécanismes de gestion.

2.3.3. Le niveau théorique : la gouvernabilité

Dans l'environnement structurel complexe plutôt normatif entourant la Banque Mondiale et dans lequel s'inscrit l'apprentissage opérationnel, la notion théorique de la gouvernabilité est applicable à l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain, sous l'angle des problèmes, de la politique et des solutions. Elle est basée sur des courants fondamentaux. Dans une situation de succession d'expériences, il importe de s'attarder aux résultats perçus. Que comprend le bilan d'un projet? Les succès, les échecs et les recommandations qui en résultent en

constituent des éléments primordiaux. La dichotomie succès/échec dans le bilan des réalisations est importante. Tout ne peut être réussite ou échec, et encore, comment détermine-t-on ce qui est un échec ou une réussite? Par conséquent, la dynamique à l'étude reste un phénomène pluridimensionnel imprévisible, d'autant plus qu'il semble dépendre d'une multitude de facteurs. D'un certain point de vue, l'échec représente un problème perçu par les responsables des programmes à l'œuvre. Or le contexte d'un projet indique déjà les problèmes auxquels il essaye de répondre. La connaissance de son descripteur, c'est-à-dire ce sur quoi il se définit, permet d'élaborer une explication des résultats.

Dans un contexte d'urbanisation générateur d'enjeux du développement, la gouvernabilité vise l'économie, le social et s'inscrit dans une territorialité pour réguler la dynamique en misant sur les problèmes posés, les solutions prescrites et les politiques référentielles. Aussi, l'impact transformationnel concerne autant la dispersion des actifs urbains d'ordre structurel – institutionnel, morphologique et de la gouverne que leur recentralisation en vue de la durabilité de la réalité métropolitaine (Arias et Borja, 2007). Cela passe par la mise en place des dispositifs devant réguler des rapports entre les systèmes d'acteurs du développement en vue du produit urbain, des dispositifs interinstitutionnels pour la matérialisation des politiques prioritaires, le suivi des programmes et l'opérationnalisation des projets, et des modalités de formation et de coordination des protagonistes. C'est finalement par ces dispositifs et modalités que se construisent les courants qui fondent la gouvernabilité. Elle comprend donc une orientation linéaire entre la singularité des situations et l'universalité des solutions. Toutefois, elle met l'accent sur la spécificité des situations, et sur la probabilité, face à ces situations spécifiques, plus ou moins complexes, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables [...] les solutions vont fortement dépendre de la nature des problèmes ou de la structure des relations existantes entre les différents acteurs [...] concrètement, la notion de gouvernabilité débouche ainsi sur les typologies de situations plus ou moins

gouvernables et sur toute une série de distinctions entre, par exemple, problèmes bien structurés et mal structurés (Theys, 2003).

L'identification et la résolution des problèmes symbolisent l'objet même de leur formulation. C'est pourquoi nous convenons que quatre courants distincts mais complémentaires orientent la réalisation d'une politique ou la dynamique d'un projet : le courant des problèmes, le courant des solutions, le courant de la politique et le courant des acteurs (Lemieux, 2002). Avant notre interprétation de la dynamique des projets étudiés à l'aide de ces courants, il convient d'en saisir quelques référents.

Le courant des problèmes : à l'instar d'une politique publique, un projet a sa source dans une situation où des problèmes sont perçus, soulevés et construits de manière à entraîner une intervention. Ainsi, un projet est une action appelée en réponse à un problème. Dès lors, celui-ci permet de préciser ce qu'on désigne par stimulus auxquels doivent répondre les projets (Lemieux, 2002). Dans notre investigation, nous verrons que ces stimuli représentent les déclencheurs d'une politique. En général, les problèmes auxquels les projets s'attaquent découlent du contexte local, mais proviennent aussi de l'environnement externe aux terrains de mise en œuvre, ou de la convergence des deux.

Quatre voies expliquent l'apparition des problèmes pour lesquels les politiques publiques tout comme les projets surviennent :

- la voie des indicateurs construits pour mesurer le développement urbain,
- la voie des crises socioéconomiques et financières,
- la réinformation par rétroaction sur les effets des programmes existants ou déjà mis en œuvre,
- les anciens problèmes qui ne retiennent plus l'attention ou considérés, à tort ou à raison, comme étant réglés (Lemieux, 2002).

La gouvernabilité programmée du développement urbain suppose qu'un problème se différencie d'une simple condition ou situation et se définit en référence aux éléments

perceptuels et interprétatifs valorisants, comparatifs et catégoriels : *There is a difference between a condition and a problem [...] First, conditions that violate important values are transformed into problem. Second, conditions become problems by comparison with other countries or other relevant units. Third, classifying a condition into one category rather than another may define it as one kind of problem or another* (Kingdon, 2003). Si les problèmes permettent de voir l'origine des projets de la Banque Mondiale, la participation à leur définition revêt une importance. Ainsi, les moyens pour résoudre un problème et leur utilisation peuvent engendrer d'autres problèmes (Lemieux, 2002). Dans notre investigation, les problèmes seront détectés dans le contexte des différentes phases de la dynamique des projets.

Le courant des solutions : à l'égard de la définition des problèmes, le courant des solutions reste l'apanage des techniciens ou des experts. Ceux-ci sélectionnent les idées et les propositions sur la base des valeurs attribuées ou des enjeux motivants telles que la viabilité technique et l'acceptabilité au sein des pairs à l'intérieur des communautés ou des réseaux d'intellectuels ou des savoirs dominants (Stren, 2001). Même si les propositions retenues doivent surmonter des contraintes (par exemple d'ordre budgétaire) et être approuvées par les citoyens ou par des groupes spécifiques, le courant des solutions produit une liste courte des propositions face aux problèmes donnés. Qu'elles soient construites localement ou pas dans le cas des projets à l'étude, les solutions en question correspondront aux objectifs, aux stratégies opératoires et aux mécanismes de gestion mis de l'avant suivant certaines exigences externes aux milieux de mise en œuvre. La construction des cibles (Schneider et Ingram, 1993) relatives aux différentes priorités est très importante dans la perspective d'une gouvernabilité programmée.

Le courant des acteurs : en scrutant les définitions des politiques publiques, assimilables à celles des projets, des décisions interreliées sont prises et des actions sont entreprises. Ceux qui prennent ces décisions et entreprennent les actions en

question sont désignés par différentes notions (Kingdon, 2003). En limitant notre recherche à la Banque Mondiale, nous considérons ceux qui influencent la dynamique de ses projets. Certains individus et le réseau des savoirs figurent parmi les acteurs souvent cités. L'intérêt de ce courant réside dans le rôle joué par les catégories d'acteurs. Ce rôle se définit en fonction du niveau et de l'échelle d'actions. Le niveau fait appel à la verticalité des administrations des programmes. Tandis que les échelles font référence à la spatialité et à la temporalité des actions. En considérant leur horizontalité, ces dimensions se rejoignent pour délimiter l'espace de coopération et d'intermédiation des systèmes d'acteurs en vue de la gouvernance des territoires locaux et des interventions. À la périphérie des acteurs directement impliqués, se retrouvent les marginaux formés des médias, des bénéficiaires et des experts. Les acteurs sont aussi perçus par rapport à leur statut interne ou externe aux milieux de mise en œuvre.

Le courant de la politique : ce courant comporte différentes modalités permettant d'influer sur le choix des politiques. Aussi, nous le situons à l'interface des courants des problèmes et des solutions. En effet, l'identification des problèmes et la proposition des solutions induisent la dynamique d'un projet ou la mise en priorité d'une approche. Dans le cadre des politiques de développement à l'intérieur desquels s'insèrent les projets de la Banque Mondiale, il est possible de distinguer les tendances externes ou internationales macroéconomiques et géopolitiques et les tendances locales. Les tendances externes se rapportent aux idéologies dominantes, aux croyances, aux paradigmes développementalistes et aux concepts produits par des chercheurs et que s'approprient les organismes de développement comme la Banque Mondiale. Les tendances locales, quant à elles, se rapportent aux enjeux du développement urbain présents dans le territoire de mise en œuvre. Comme référence, nous examinerons les tendances influentes des mises en priorité s'agissant des idées dominantes, des réussites (*best practices*) et des exemples valables ailleurs. L'action des acteurs, le changement du staff, la compétence engendrant la concurrence concourent à expliquer ces mises en priorité (Lemieux, 2002).

À partir des développements théoriques précédents, nous faisons l'hypothèse que chaque projet, sauf le premier, constitue une solution au problème posé par celui qui le précède (ou bien chaque projet pose un problème et le suivant est lancé comme sa solution). En représentant un projet par un problème ou par une solution pour l'autre, chaque priorité représente la politique référentielle. On verra que la priorité physicospatiale pose des problèmes dont la priorité politicoinstitutionnelle est conçue comme une solution. Celle-ci devient un problème à résoudre par la priorité de la productivité urbaine dont la priorité municipale et la décentralisation seront les solutions apportées par la Banque au problème qu'il pose, avant d'en constituer un pour la priorité investissement et ajustement municipal. Ce point de vue concède au projet un rôle d'instrument de résolution des problèmes, de pivot de la politique d'appui et de voie d'atteinte des solutions. La référence aux priorités ci-dessus suppose alors l'existence des problèmes auxquels les projets portent les solutions.

En fin de compte, la dynamique des projets de développement urbain apparaît comme une juxtaposition des courants. L'étude approfondie des projets permettra de montrer comment la Banque Mondiale met en place progressivement les jalons d'une nouvelle gouvernabilité au Sénégal. La gouvernabilité programmée qui résultera de nos interprétations repose sur les éléments construits à partir de l'évolution des projets examinés. Ainsi se découvre un processus à la fois scientifique, technique et pédagogique impliquant les acteurs à différents niveaux de la scène urbaine. Le cheminement et le mouvement créés auront des repères conceptuels dont nous questionnons l'influence sur la dynamique des projets étudiés afin d'orienter notre recherche par des hypothèses énoncées au prochain chapitre consacré aux choix méthodologiques de la recherche.

CHAPITRE III : LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Après une présentation de l'univers conceptuel, dans ce chapitre, nous exposons les choix et les stratégies méthodologiques adoptés pour mener à bien notre recherche. La première section porte sur les questions et les hypothèses de recherche. La deuxième porte sur les stratégies de terrain, l'étude de cas choisi et le corpus de la recherche empirique. Nous justifions alors notre choix d'étudier le Sénégal et la Banque Mondiale entre 1972 et 2006, soulignons la pertinence de ce cas, la contribution dont il est porteur et définissons le type de corpus en clarifiant sa nature et ses attributs. La troisième partie porte sur les variables et les indicateurs, ce qui nous permet de poser les jalons de l'examen des projets de développement urbain et d'une interprétation de leur dynamique (origine, opérationnalisation et évolution). Cet examen vise avant tout le repérage des transformations structurelles que la Banque Mondiale a opérées au Sénégal par ses interventions urbaines. Dans la quatrième partie, nous exposons les modalités de cueillette d'information et de structuration du corpus. Pour ce faire, les sources primaires et secondaires sont présentées. Dans la cinquième partie, nous dévoilons la méthode et les techniques d'analyse du corpus documentaire. Nous définissons cette analyse et exprimons l'intérêt d'une option descriptive des projets. L'analyse de contenu vise aussi le discours tenu dans l'environnement au cours de la période étudiée. Dans la sixième partie, nous montrons l'importance d'une consultation plus ou moins formelle auprès de vingt personnes ayant connu de près les projets étudiés. Nous décrivons le cadre de réalisation de cette consultation et nous exposons ses objectifs.

3.1. Les questions et les hypothèses de la recherche

Notre thèse aborde la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal, c'est-à-dire leur origine, leur opérationnalisation et leur

évolution, afin de rendre compréhensible leur histoire entre 1960 et 2007, de repérer leur effet sur les structures locales et d'en identifier les facteurs déterminants. La question générale de la recherche, déjà exposée à la fin du chapitre 1, concerne la façon dont les projets de la Banque Mondiale transforment les structures et les territoires au Sénégal. Cette question générale se précise à travers les trois questions spécifiques suivantes :

- 1) de quelles façons ces projets et leur concaténation ont-ils contribué à modifier la structure de gouvernance au Sénégal ?
- 2) dans quelle mesure, ont-ils changé la structure institutionnelle du pays ?
- 3) Quelles conséquences ces changements ont-ils sur la gestion territoriale du pays ?

En réponse à ces questions, nous avançons l'hypothèse qu'une étude approfondie des huit projets de développement urbain mis en œuvre au cours de la période retenue permet la détection d'une volonté de programmer la gouvernabilité au Sénégal en intervenant sur le plan territorial. Si cette étude permet d'observer les priorités référentielles et les approches mises de l'avant en vue du développement urbain de ce pays, elle permet également de découvrir une tendance interventionniste selon la nature des projets mis en œuvre, ce qui donne à voir un processus de restructuration et de reconfiguration issu d'une refondation des systèmes institutionnels statocentrés dont l'articulation à la gouvernance urbaine institue une forme de gouvernabilité cohérente avec les objectifs et la vision de la gouvernance de la Banque Mondiale.

Cette hypothèse sera vérifiée à partir des informations issues de la description du contexte des projets étudiés, des objectifs, des stratégies opératoires, de la gestion et des bilans. Le gouvernement local est considéré en termes de présence/absence dans les projets et des rôles d'interlocuteur, d'acteur ou d'agent qu'il joue dans leur mise en œuvre. Le développement urbain comprend les concepts opérationnels et

stratégiques. L'historicité, l'actualité et l'essence relationnelle de la gouvernance seront mises en relief. La comparaison du niveau d'importance accordé aux facteurs détectés permettra de montrer comment la Banque Mondiale a transformé les dynamiques structurelles du développement urbain par ses interventions au Sénégal.

Avant tout, nos stratégies de terrain permettront de montrer les effets transformationnels des structures sénégalaises du développement urbain et leur impact territorial, de démontrer l'aspect programmé de la gouvernabilité qui s'implante dans le pays.

3.2. Le corpus empirique

Pour aborder nos stratégies de recherche empirique, nous justifions le choix du cas sénégalais et de la Banque Mondiale, évoquons la pertinence de ce cas ainsi que ses contributions scientifiques et définissons le type de corpus de notre recherche.

3.2.1. La justification de l'étude du cas sénégalais et la Banque Mondiale

Différentes raisons nous poussent à étudier l'exemple du Sénégal. La Banque Mondiale y a élaboré huit projets depuis le début de ses interventions dans le domaine urbain en Afrique. L'étude de ce cas permet de mettre en lumière les processus de la dynamique des projets à partir d'expériences précises, d'en identifier les protagonistes et de déceler les enjeux qu'elles soulèvent. De plus, depuis le début des interventions de la Banque Mondiale dans le domaine urbain, le Sénégal a été un champ continu d'expérimentation des dispositifs opérationnels élaborés par ses services et mis en œuvre pour ensuite être systématisés en un modèle applicable ailleurs.

Le portrait de ces différents projets permettra de construire le corpus de la recherche. Il permettra surtout de construire une cartographie évolutive des interventions utiles

au repérage des ruptures et des parallélismes qui traduisent les innovations et les controverses de leur histoire. Toutefois, ces projets ne sont pas à l'abri des influences structurelles. Aussi, nous avons choisi d'intégrer ce cadre dans notre recherche, afin d'en saisir les influences autres que l'apprentissage. Une telle recherche nous apparaît pertinente et porteuse d'une substantielle contribution.

3.2.2. La pertinence et les contributions de la recherche

En choisissant d'étudier la Banque Mondiale et le Sénégal, nous situons notre recherche au cœur d'une étude de type idéographique, c'est-à-dire qui met l'accent sur la particularité et l'exemplarité du cas et l'illustration de ses conditions auxquelles nous appliquons une autre approche d'analyse (Lawrence et *al.* 1998). Par cette double perspective, nous contribuons aux connaissances de deux façons : à travers le cas et à travers son interprétation.

Nous abordons la dynamique de notre étude de cas sur trois plans : d'abord le détail des origines organisationnelles et du contexte de mise en œuvre des projets étudiés, ensuite les processus afférents à leur insertion dans la globalité et, enfin, l'étude des dimensions qu'ils donnent à voir. La Banque Mondiale est le premier organisme international à être intervenu dans les villes de l'Afrique subsaharienne par le biais des projets de développement urbain (Bergeron, 1991).

Le Sénégal est l'un des pays de l'Afrique subsaharienne s'étant engagé dans les sentiers de la démocratie aux lendemains des indépendances. Démocratisation relative, il va sans dire, ce processus au Sénégal a attiré des bailleurs de fonds internationaux. Plusieurs agences et organisations non gouvernementales de développement internationales y sont présentes. Celles-ci œuvrent dans plusieurs champs, mais le champ urbain est l'un des plus importants. Dans ce contexte, la Banque Mondiale est devenue un acteur très important.

Sur le plan socioéconomique, le Sénégal compte une population qui s'implique dans le processus de développement urbain ; l'urbanisation offrant des atouts pour les politiques liées aux services, au renforcement des capacités institutionnelles, à la productivité des opérations, au développement municipal et aux investissements urbains. L'émergence de nouveaux acteurs de développement comme les organismes régionaux ouvrent le pays vers l'extérieur. Ce contexte d'ouverture et de facilités sociales, politiques et économiques permet à la Banque Mondiale d'y investir en premier pour les interventions urbaines en Afrique subsaharienne. Durant la période des 35 dernières années à compter de 1972, elle y a véhiculé des objectifs à la fois restreints et ambitieux, sectoriels et intégrés, à court et à long terme. Ces objectifs ont évolué en s'inspirant de modèles économiques, sociologiques, anthropologiques, géographiques et historiques. Toutefois, ils sont la synthèse de l'ensemble des objectifs que la Banque Mondiale a élaboré de façon prioritaire en Afrique subsaharienne. Le Sénégal a donc été un laboratoire pour ces projets (Osmont, 1995). De plus, l'importance des interventions (investissements) de la Banque Mondiale au Sénégal est grande comparativement à ce qu'elle a investi dans les autres pays de l'Afrique subsaharienne.

Compte tenu de la durée et du nombre d'expériences, le cas sénégalais permet de tirer un ensemble de leçons. Elles se sont succédées. Ainsi, nous privilégions l'étude des interactions entre les projets et les enseignements tirés, deux éléments centraux des dynamiques étudiées dans cette thèse. En procurant un outil d'aide à la décision et une autre façon d'analyser et d'évaluer les projets, notre recherche enrichit les écrits. Elle offre un matériel résultant de la construction d'un objet d'étude.

Sans trop insister sur son cadre sociohistorique et politique, le Sénégal revêt une grande richesse pour une thèse centrée sur les projets de développement urbain. La possibilité d'un réseau des savoirs autour des projets sénégalais permet de valoriser, non seulement, différents résultats lisibles dans les documents, mais l'utilisation des

enseignements tirés pour comprendre la dynamique des projets et comment se construisent les axes et les courants à travers lesquels ces projets contribuent à établir un cadre de gouvernabilité dans le pays. Ce cadre est aussi celui d'une histoire à découvrir grâce aux informations issues des documents et des perceptions des protagonistes. Toutefois, nos questions et nos hypothèses nous orientent vers la description des projets de manière à illustrer leur impact dans les structures locales sénégalaises et à identifier les facteurs de l'environnement, de la gouvernabilité programmée et de l'apprentissage qui permettent d'interpréter leur dynamique. C'est ce qui nous conduira à décrire les projets répertoriés afin de reconstituer leur histoire au Sénégal et d'en reconstruire une cartographie évolutive.

3.2.3. Le type de corpus

Le corpus de notre recherche est de type documentaire et factuel (Hodder, 2000). Les informations réunies dans ce corpus proviennent de divers types de documents portant sur chaque projet, dont des documents de travail, des rapports d'évaluation *ex ante* du personnel, des rapports d'audit et de performance, des notes conceptuelles, des rapports d'achèvement, des documents de pré évaluation, des rapports de mise en œuvre, des rapports d'évaluation *ex post*, etc. Ce corpus synthétise à la fois une histoire et une expérience poursuivant des finalités spécifiques (raison d'être ou vision des projets, intérêts stratégiques, politiques, institutionnels et recommandations subséquentes par leurs promoteurs). L'étude des projets de développement urbain révélera les orientations privilégiées par la Banque Mondiale à l'égard du Sénégal, et, partant, de l'Afrique.

Au-delà du symbolisme du corpus documentaire, celui-ci se distingue par l'amplitude normative et technique. D'abord, le cadre normatif relie les pratiques à un cadre élargi aux idées véhiculées et partagées au sein de l'environnement structurel. C'est là que ce corpus se colore d'un pouvoir déterminé par les acteurs du développement international. Toutefois, ce déterminisme correspond à certaines urgences telles que

la pauvreté urbaine dans les milieux d'opérationnalisation, le manque d'infrastructures et de services urbains, les lacunes politicoinstitutionnelles, l'insuffisance des ressources, le chômage, l'excès de centralisme spatioadministratif, la faiblesse des investissements, des outils de la gestion et de la gouvernance des villes. C'est donc aussi un corpus révélateur de l'existence des problèmes pour lesquels les projets sont initiés et les priorités définies.

Pourtant officiels, les documents constitutifs du corpus étaient inaccessibles avant notre recherche. Ils méritent donc d'être examinés avec un minimum d'effort de contextualisation et d'actualisation (Hodder, 2000). Il importe alors de compléter leur contenu par des sources secondaires, par diverses productions scientifiques proches de notre objet de recherche et par le point de vue de certaines personnes ressources. Cela tient aussi au fait que nous attachons de l'importance autant au contenu manifeste que latent des documents (Gauthier, 2003). Dans notre recherche, la lecture des textes préalables aux rapports renforce notre corpus en informant par exemple sur les divergences et l'interaction des acteurs internes à la Banque qui ont influencé la dynamique des projets étudiés.

La variété des rapports écrits nous amène à considérer, outre leur processus de production, leur format éparse et souvent très synthétique. En standardisant le vocabulaire, nous montrons au lecteur le message et l'idéologie que défend la Banque. Cet effort de simplification implique la reconnaissance et la maîtrise de la codification et du symbolisme des documents afin que la fonction communicationnelle du corpus soit mieux contrôlée par rapport à la fonction représentationnelle. Pour éviter les égarements d'interprétation, il est prudent de contextualiser les textes car texte et contexte sont en perpétuelle tension.

Notre grille d'analyse du corpus sera définie de manière à considérer les symboles procurant des avantages adaptés à travers les règles et les représentations, l'idéologie

dominante transportant les systèmes de valeurs à la mode, et les rapports spatiaux dont l'examen de la conception se résume à la codification des représentations (Hodder, 2000). Les documents analysés sont de différents types²¹ :

- 1) Rapport d'évaluation préalable,
- 2) Rapport préparatoire, document de travail,
- 3) Document d'information et d'orientation,
- 4) Rapport de recommandation (mémoire),
- 5) Rapport de mise en œuvre, évaluation intermédiaire ou Rapports d'audit de performance,
- 6) Rapport d'achèvement,
- 7) Rapport d'évaluation ex post,
- 8) Note évaluative.

3.3. Les variables d'analyse des projets étudiés et les indicateurs de leur dynamique

Des projets de développement urbain, tels ceux que nous étudions, représentent une construction d'objectifs et de stratégies d'opérations complexes de développement d'une ville. Ils sont formés des diverses composantes sectorielles et impliquent plusieurs organisations et acteurs à différents niveaux. C'est un ensemble d'investissements, de politiques et d'actions dans le but de réaliser un ou plusieurs objectifs spécifiques de développement au cours d'un échéancier précis (Ndongo, 2002). De tels projets peuvent donc être analysés en tenant en compte leur contexte, leurs objectifs, les stratégies opératoires, leur gestion, la prévision des résultats et leur bilan. Chaque projet prend naissance dans un environnement particulier, poursuit des buts plus ou moins spécifiques et déploie des mécanismes pour la mise en œuvre. Ainsi, contexte, objectifs, stratégies opératoires, gestion et bilan en constituent des indications essentielles (Tableau 2).

²¹ Voir en annexe n° 1 la liste complète des documents consultés pour constituer le corpus.

Tableau 2 : La grille des indicateurs pour l'analyse de contenu documentaire

Indicateurs	Pôles	Caractéristiques	Dimensions de la dynamique d'un projet
Contexte	Local	Politique d'inscription, conjoncture, enjeux de développement urbain, technicité	Raisons d'être, vision
	Global		
Objectifs visés	Court terme	Qualification et quantification des prévisions, gains, coûts et avantages des composantes	Intérêt stratégique
	Long terme		
Stratégies opératoires	Locales	Modes d'utilisation des ressources humaines/financières/technologiques/physiques, mécanismes de mise en œuvre d'objectifs, moyens	Intérêt politique
	Externes		
Gestion	Locale	Cadre de déploiement de ressources pour supervision, suivi, audit	Intérêt institutionnel
	Externe		
Bilan	Succès	Forces, faiblesses, leçons tirées (justification de résultats) et liens avec le ou les projets antérieurs et postérieurs	Recommandations
	Échecs		

Le contexte

Le sens commun indique qu'un contexte comprend l'ensemble des circonstances dans lesquelles s'insère un fait. C'est la situation globale où se situe ou qui accompagne un événement. Le contexte englobe l'environnement représenté par l'univers extérieur dans lequel l'organisation est insérée et avec lequel elle entretient des relations complexes de dépendance ou d'autonomie. Il s'impose donc comme étant un ensemble de variables environnementales qui s'imbriquent dans les relations entre des acteurs et forme un système (Harrisson et Klein, 2007). Le contexte d'un projet indique les cadres politique, social et idéologique dans lesquels il s'insère ainsi que la conjoncture du moment. Les politiques constituent des plans et représentent des énoncés généraux qui servent à canaliser la réflexion et l'action dans le processus de prise de décision. Elles peuvent être implicites. Elles ne sont donc pas toujours des énoncés (Koontz et O'Donnell, 1980). La politique représente le cadre de référence d'un projet. Elle dévoile sa raison d'être, en précise la valeur et la justification subséquentes. Le cadre idéologique indique les valeurs auxquelles se rattache un

projet. La conjoncture expose la situation qui prévaut dans l'environnement interne et externe aux projets : situation sociopolitique locale, financière, économique et institutionnelle. Nous examinons le contexte sous les angles local et global. L'angle local se réfère aux enjeux du développement urbain sous-jacents au terrain étudié et l'angle global vise son environnement macroéconomique et géopolitique. La raison d'être des projets se perçoit entre les intérêts locaux et globaux.

Les objectifs et intérêts stratégiques d'un projet

Les objectifs sont des visées auxquelles concourt une activité. Ils représentent le point crucial de la planification (Koont et O'Donnell, 1980). À court, moyen et long terme, les objectifs s'attachent aux intérêts stratégiques. Une stratégie prévoit la façon dont les ressources humaines et matérielles déployées devront être utilisées de manière à atteindre un objectif choisi. Les stratégies naissent du processus qui consiste à décider des objectifs, des modifications qui leur sont apportées, des ressources utilisées pour les atteindre et des politiques qui devront dicter la façon d'acquérir et d'utiliser les ressources en question (Koontz et O'Donnell, 1980). Une stratégie englobe les moyens et les mécanismes de mise en œuvre. Elle renvoie aux ressources humaines, financières, technologiques et physiques (Langevin, 1979; 1976). Locales et externes, les stratégies opératoires permettent la détection de l'intérêt politique associé à un projet.

La gestion du projet

La gestion d'un projet concerne essentiellement la façon de l'organiser et de le conduire (Paul, 1988). Sur le plan procédural ou durant les phases méthodologiques, valorise-t-on un projet en fonction de la nature des activités de son cycle? Les discussions des acteurs du développement urbain marquent le contexte d'un projet. En ordre chronologique, ces discussions portent sur les étapes techniques d'identification, de préparation, d'évaluation préalable, de prénégociation et de

supervision, et préparent les futurs projets (Banque Mondiale, 1983a; Godin, 1989; Cohen, 1973a; b).

Quelle importance la procédure accorde-t-elle à la supervision? La supervision survient au moment où les objectifs sont définis et les stratégies bâties. Cela donne une indication technique sur le processus d'apprentissage.

Le bilan des résultats : l'évaluation rétrospective

Le bilan réalisé dans le cadre de chaque projet indique les résultats obtenus, les leçons tirées de ces résultats, leur justification, leur lien avec le ou les opérations antérieures ou qui les succèdent, et les recommandations subséquentes. Celles-ci permettront l'incorporation des enseignements dans les expériences consécutives. La raison d'être de ces bilans concerne la justification d'un projet autant pour légitimer l'action de la Banque Mondiale auprès de la communauté de développement international qu'auprès de son conseil d'administration. En somme, le bilan se présente sous forme d'aspects positifs, négatifs et de recommandations. À partir des variables définies précédemment, nous avons construit une grille descriptive des projets étudiés. Cette grille comprend les éléments contextuels, les objectifs, les stratégies, les gestionnaires et le bilan. Ce sont cinq dimensions interreliées.

L'environnement structurel subordonne la gouvernabilité et l'apprentissage. Toutefois, si les projets correspondent à l'environnement institutionnel, leur expérience en fournit l'inertie car l'apprentissage peut aussi prendre le dessus des constructions idéologiques et la gouvernabilité peut s'inscrire dans leurs bornes. Alors, les trois cadres ont chacun une force qualitative. En définitive, les structures environnementales permettront un apprentissage, où s'insèrent les courants de la gouvernabilité. En un mot, le cadrage conceptuel de notre thèse se découvre comme une représentation de la mémoire des priorités. D'où la nécessité d'une convergence des trois cadres conceptuels d'actions d'un cheminement que propose la thèse.

Constitué de variables, dont le contexte prime, le cadre construit permettra l'analyse empirique en vue du repérage d'indications de la dynamique étudiée, l'interaction des projets qui la constituent et la définition de la convergence environnement/apprentissage/ gouvernabilité programmée.

3.4. Les modalités de cueillette et de structuration du corpus

3.4.1. Les sources documentaires primaires et secondaires

Les documents produits par la Banque Mondiale sur ses politiques, programmes et projets constituent nos sources primaires²². Elles regroupent les documents techniques ainsi que de politiques générales et sectorielles. Par ailleurs, nous avons consulté les écrits sur le développement. Nous avons porté un regard attentif aux différents *Rapports sur le développement dans le monde* produits par la Banque Mondiale. Ce sont des documents rétrospectifs et prospectifs. Autant ils présentent des leçons des activités passées, autant ils jettent des bases pour comprendre leurs activités futures. Ces rapports constituent une documentation utile pour lire l'évolution des idées adoptées par la Banque Mondiale pour ses actions de développement urbain. Nous avons sélectionné les rapports dont la publication précède le lancement des projets étudiés.

Nous avons aussi analysé des thèses, des mémoires, des articles, des notes de recherche, des chroniques, des manuscrits et des bandes enregistrées. Tout d'abord, nous avons analysé diverses interprétations de l'évolution des projets. Ensuite, cette

²² Qu'ils soient issus de sources primaires ces documents, à l'instar des *Project Completion Report* (PCR), sont produits de la manière suivante : *The PCR was prepared on the basis of the Gouvernement's Project report [...], on information contained in the Project Appraisal Report, several reports produced by the Bureau d'évaluation, a review of Bank files including supervision and progress reports, and interviews and discussion with Senegalese officials and the Bank staff [...]. In accordance with the revised procedures for project performance audit reporting [...] Project Completion Report was read by the Operations Evaluation Department[...]* (Banque Mondiale, 1983b).

analyse a conduit à une lecture factuelle des documents des différents projets pour aboutir à un recueil d'opinions des membres ayant connu les projets sénégalais.

Dans le cadre de l'élaboration des politiques, on utilise la notion de communauté de politique constituée des groupes d'experts reconnus pour des secteurs particuliers. Ces groupes opèrent entre les secteurs public et privé, parfois entre les nations. Il ne s'agit pas de groupes structurés, mais de réseaux en interactions pour répondre à des défis particuliers. Des chercheurs du monde académique constituent des membres occasionnels, tout comme les organisations non gouvernementales, les administrateurs gouvernementaux, les consultants et les élus ayant un intérêt immédiat pour les problèmes politiques globaux (Stein et Stren, 2001).

C'est dans ce cadre que nous avons situé nos hypothèses spécifiques de la recherche en évoquant l'environnement, l'apprentissage et la gouvernabilité. En particulier, les acteurs développent une culture susceptible d'influencer les projets. Cette culture est appelée culture des communautés de pratique ou répertoire partagé permettant l'apprentissage (Wenger, 2005; 2005; 1998) ou encore répertoire des savoir-faire des systèmes d'acteurs²³ (Argyris, 2003). Quelle culture/répertoire la description des projets permettra-t-il de découvrir ?

S'il faut considérer la pertinence des réseaux (Stein, 2001), l'intérêt porté à la société civile, au secteur privé, bref, aux acteurs locaux par qui les projets sont expérimentés, la gouvernance comme notion relationnelle s'en trouve mise en valeur. Un réseau sera alors caractérisé par son profil et par des relations occasionnées par le biais de la

²³ La notion de communauté a une connotation opératoire puisqu'elle se distingue des termes plus conceptuels comme culture, activité, structure. Pour une communauté, le répertoire partagé inclut des supports physiques tels que des prototypes ou des maquettes, des routines, des mots, des outils, des procédures, des histoires, des gestes, des symboles, des concepts que la communauté a créés ou adaptés au cours de son existence et qui sont devenus peu à peu partie intégrante de sa pratique (Chantal, 2000).

gouvernance (Stein et *al*, 2001). La gouvernance, le membership, la communication, l'évaluation et la production constituent des sous-notions caractéristiques.

3.4.2. L'obtention et la provenance des documents

L'étape initiale de la cueillette de documents a consisté à regrouper les sites Internet, les moteurs de recherche (comme Infoshop/Banque Mondiale, Google, Google Scholar, Atrium, Manitou et Badadug), les banques de données, les revues spécialisées et généralistes. Ce regroupement s'est élargi et diversifié afin de couvrir le maximum de documents pertinents. La plupart des documents sont de nature publique. Ils sont par conséquent accessibles dans le site Internet de la Banque Mondiale. En particulier, l'*Infoshop* permet d'obtenir les publications sur les politiques et les documents concernés par le thème. Google et scholar google permettent d'élargir la recherche des données.

Certains documents ne sont cependant pas accessibles au public. Les documents des huit projets n'étaient pas disponibles. Ils nous ont été fournis par des personnes ressources du Groupe indépendant d'évaluation des opérations et du Développement urbain de la Banque Mondiale. Un séjour à Washington nous a permis de poursuivre la recherche grâce à la collaboration de différents départements et services à la Banque Mondiale. Le personnel, en particulier le consultant en analyse de l'information de la *Library & Archives of Development*, nous a permis l'utilisation du moteur *Jolis*, ce qui nous a permis de repérer la documentation essentielle à l'analyse des projets comme tels. Les documents internes nous ont été remis suite à la signature d'un protocole d'avec le *World Bank Group Archives* (annexe n° 2), conformément à la politique de la Banque Mondiale en matière de divulgation (Banque Mondiale, 2002c). Dans le protocole en question, nous nous sommes engagé à respecter les règlements du *World Bank Group Archives* en matière de remerciement, de citation, de reproduction et de publication.

Nous avons été reçu dans la division Afrique Occidentale et Centrale au département du développement urbain de la Banque. Une spécialiste nous a remis des documents factuels sur notre sujet. Nous avons aussi bénéficié des observations et des commentaires sur les projets sénégalais.

Tout au long de la recherche documentaire, nous avons été conseillé par le personnel du Groupe indépendant d'évaluation qui nous a fourni certains documents. Au sein de ce groupe, nous avons rencontré un responsable senior chargé des évaluations au Sénégal et des relations régionales (Afrique subsaharienne) et un spécialiste en évaluation.

Au département de la recherche, il nous a été possible d'avoir un entretien sur l'évolution des idées et des concepts inspirant la Banque Mondiale pour ses politiques, programmes et projets. Des documents nous ont été proposés ainsi que des observations sur l'usage et l'intégration desdits concepts dans notre recherche.

Enfin, nous avons obtenu plusieurs documents grâce à Michael Alain Cohen, professeur et directeur du *Graduate Program in International Affairs* au *New School of Social Affairs* de New York, notre co-directeur de recherche, et auprès du professeur Richard Stren de l'Université de Toronto.

3.4.3. Les catégories et le contenu des documents

Les documents recueillis constituent les assises matérielles de notre recherche. Ils ont été classés en fonction des projets répertoriés et des objectifs de la recherche. De là, nous avons construit le corpus documentaire relatif aux politiques, aux programmes et aux projets de développement urbain de la Banque Mondiale qui a servi de base pour l'analyse des huit projets.

Nous avons regroupé les catégories documentaires traitant du sujet et appartenant aux producteurs, diffuseurs et metteurs en pratique des savoirs aussi bien théoriques, techniques, pratiques qu'opérationnels.

En somme, les documents explorés constituent l'information essentielle à notre travail de recherche. D'abord les orientations des politiques à l'intérieur desquelles s'inscrivent les programmes (politiques urbaines destinées à l'habitat, à la tenure foncière ou à la réduction de la pauvreté); ensuite, l'information sur les projets qui formalisent les programmes (aménagement foncier, relocalisation des populations expulsées, construction des infrastructures et services urbains, mécanismes de mise en œuvre) et, enfin, l'information sur les départements impliqués pour le compte de la Banque. Sur l'environnement, les documents nous informent sur les influences possibles de l'origine des projets. Nous avons consulté ceux qui exposent les changements contextuels et identifient les paramètres ayant influencé la dynamique des projets. Plusieurs documents décrivent par exemple l'urbanisation de l'Afrique subsaharienne. Ils se penchent surtout sur les problèmes qui en découlent. Ces problèmes sont liés à des phénomènes changeants tels que la démographie, l'extension des périmètres urbains et l'accès aux services et aux infrastructures. Nous avons utilisé les documents qui présentent ces mutations et qui les lient aux interventions urbaines de la Banque.

Cette documentation donne à voir que l'environnement et le contexte ne sont pas neutres dans la dynamique des projets. Les différentes priorités tendent à s'y adapter. D'autres documents cités interprètent les résultats. Ils évoquent des facteurs explicatifs de certains changements. On peut alors considérer que l'accentuation de la pauvreté due à l'inaccessibilité de larges couches de la population aux services urbains (Grimm et *al*, 2001) et l'émergence de nouveaux acteurs tels que les organisations non gouvernementales sont identifiées par certains organismes

extérieurs comme des éléments importants, tout comme l'appropriation des objectifs imposés par les organismes extérieurs par les protagonistes locaux.

Sur les généralités des politiques urbaines de la Banque Mondiale, une documentation variée permet de cerner la réalité des projets. En effet, nombre de documents produits par la Banque Mondiale exposent les orientations générales et les mécanismes de mise en œuvre. Nous avons consulté des documents de nature factuelle et stratégique. Cela nous a permis de reconstruire l'objet d'étude. Cette reconstruction repose sur les phases identifiées. Les objectifs ont pu être mis en relation avec les stratégies opératoires afin de saisir comment s'élabore et se met en marche un projet.

Sur la priorité physicospatiale, les documents exploités évaluent les projets de la Banque Mondiale durant les années 1970. Ils traitent du projet des parcelles assainies et proposent des solutions à ses lacunes. Sur la priorité politicoinstitutionnelle, les documents montrent, avant tout, que cette priorité domine l'analyse des politiques publiques et qu'elle figure au cœur des débats sur l'origine des projets à consonance institutionnelle. Sur la priorité à la productivité urbaine, les documents lus indiquent les axes sur lesquels cette priorité se fonde. C'est sur ces axes qu'il faut tirer des leçons pour le maintien ou non des opérations. Sur la priorité municipale et la décentralisation, les documents soulèvent l'enjeu du passage de la recherche des solutions locales à la recherche des solutions transposables, mais aussi celui du passage des stratégies qui tablent sur des communautés locales à celles qui portent sur des collectivités plus étendues.

Comme le rôle des acteurs et des agents est crucial dans la priorité développement municipal et décentralisation, non seulement nous orientons l'analyse destinée aux réseaux des savoirs, nous identifions aussi des indicateurs devant s'appliquer au cas sénégalais (degré d'implication et de participation, coopération, niveau d'arrimage

des intérêts). Par ricochet, ces indicateurs nous informent sur la consolidation du contexte d'un projet.

Pour comprendre la dynamique des projets de la Banque Mondiale à partir de l'environnement, l'apprentissage et la gouvernabilité, nous montrons qu'elle est influencée par divers facteurs. Parmi ceux-ci, nous distinguons les caractéristiques du contexte, les paramètres liés aux objectifs, les spécificités relatives aux stratégies opératoires, la nature de la gestion et les enseignements issus des bilans. Face à chaque projet, découlent des informations de son descripteur. Nous verrons quelle est l'importance relative de chaque élément d'information, c'est-à-dire les informations produites par chaque descripteur et des réseaux de savoirs en général. Cela permet de discerner les facteurs émergents, assimilables à la dynamique des projets. C'est en référence à ces orientations que sera traité le corpus dont la structuration vient d'être présentée.

3.5. Les méthodes et techniques d'analyse documentaire

3.5.1. L'intérêt d'une perspective descriptive des projets et la définition de l'analyse documentaire

En nous basant sur les documents produits par la Banque Mondiale, nous retraçons les diverses expériences des projets sénégalais. Pour décrire les projets successifs en vue de ressortir leur évolution, nous nous référons aux auteurs qui les ont analysés et critiqués pour présenter la chronologie de leurs caractéristiques. Cette description favorise la mise en perspective de l'ensemble des liens potentiels entre les projets. Pour standardiser leur description, nous considérons la définition retenue en vue d'identifier les éléments liés au contexte, aux objectifs, aux stratégies, à la gestion et au bilan caractérisant les variables constitutives de notre grille d'analyse.

Les documents utilisés pour décrire les projets n'ont pas un format standard de présentation. Il a par conséquent été difficile de percevoir la dynamique puisque la

terminologie n'est pas identique d'un document à l'autre. Suivant la grille construite, la standardisation du vocabulaire permettra de distinguer les changements entre les projets successifs. Pour cela, nous situons le contexte et les directives tracées par la Banque Mondiale, décrivons les objectifs formulés et les stratégies opératoires déployées, les mécanismes de gestion utilisés et les bilans obtenus.

L'intérêt de décrire les projets en ordre chronologique permet, avant tout, de les regrouper suivant des catégories d'analyse et de découvrir les logiques qui jalonnent leur évolution. La dynamique ainsi reconstruite se lit suivant une trajectoire rectiligne d'un projet à l'autre et suivant des phases. Comment l'évolution se caractérise-t-elle ? Y'a-t-il continuité ou progression ²⁴ ? Les tendances dégagées traduisent les intentions de la Banque Mondiale pour chaque projet. La génération des savoirs disséminés nous a incité à choisir l'apprentissage pour interpréter la dynamique à l'étude. Ce cadre interprétatif se justifie aussi à cause de sa capacité à enrichir les écrits grâce à l'usage d'un descripteur. Choix d'autant plus justifiable que la durée des expérimentations constitue une source d'enseignements.

Les variables de notre grille d'analyse du corpus aident à la vérification des hypothèses spécifiques de recherche par rapport à l'environnement, à l'apprentissage et la gouvernabilité. Notre recherche étant inductive et exploratoire, l'induction des effets des projets, le cadrage de leur analyse par la grille descriptive et le canevas tracé par la trajectoire de leur évolution serviront à documenter les logiques explicatives de leur dynamique au Sénégal et à dégager des interprétations plus globales.

²⁴ Le sens retenu pour ces deux notions n'est pas unidirectionnel. La continuité, qui signifie le maintien d'un concept à l'intérieur d'une priorité, représente le changement formel ou procédural, non substantiel, en fonction du temps. Elle se manifeste sur l'envergure par exemple. La progressivité représente une transformation substantielle. Le substantif et le formel se complètent pour former la dynamique des projets selon notre conception.

3.5.2. L'analyse de contenu documentaire

Après avoir regroupé nos sources et indiqué les outils, les projets inventoriés sont examinés suivant une tactique de classement/lecture/reclassement/relecture/reclassement. Cette tactique considère autant les convergences que les divergences de forme et permet d'atteindre la saturation des informations cherchées après itération de l'opération.

En nous inspirant de la démarche proposée par Gauthier (2003), notre analyse du corpus comprend des opérations qui permettent de voir les effets, les influences environnementales, la démarche de l'apprentissage et l'appui théorique²⁵. En somme, la dynamique des projets s'expliquera par la triangulation gouvernance, apprentissage et gouvernabilité. Voici les étapes qui y conduiront :

Le choix des variables descriptives d'un projet : la conceptualisation du contexte, d'objectif, de la stratégie, de la gestion et du bilan succède à la sélection des concepts interprétatifs appropriés à notre recherche.

- Après une recherche par mots et dates-clés, l'inventaire des huit projets suivi par leur examen permet la reconnaissance des ressemblances et des différences²⁶.
- Par une formule mixte, nos connaissances empiriques des projets, leur inventaire, l'induction et la déduction catégorielles permettent le repérage et le classement des phases prioritaires et des approches correspondantes.
- L'analyse et l'interprétation en cinq points :
 1. l'examen des projets afin d'en vérifier la représentativité des priorités et le contenu des approches en les rassemblant en vue d'une analyse de

²⁵ Nous avons ajusté la démarche de Gauthier (2003) pour l'adapter au traitement de notre corpus.

²⁶ Les mots-clés sont : politique/projet de développement urbain, Banque mondiale, Afrique subsaharienne, Sénégal, priorité. Les dates-clés sont indiquées par période décennale : 1970-1980; 1980-1990; 1990-2000; 2000 et plus.

contenu générale et la construction d'un tableau qui reflète leur dynamique globale présentée sous forme d'une cartographie évolutive ;

2. le classement des variables reflétant les priorités propices à la présentation des explications de notre objet : regroupement des facteurs explicatifs et un classement subséquent des informations ;
3. l'organisation des éléments d'interprétation à des fins comparatives;
4. l'interprétation.

3.5.2.1. L'analyse de l'impact du discours tenu dans l'environnement structurel

Fondée sur l'histoire, cette analyse constitue une composante méthodologique en deux volets. L'objectif est d'établir des liens entre certaines idéologies et paradigmes développementalistes avec les projets étudiés. D'abord, nous retraçons les diverses tentatives d'interprétation de leur dynamique. Puis, nous lisons les modèles et approches dominants pour orienter les politiques de développement. Comme notre recherche focalise la Banque Mondiale, nous retenons les publications réalisées par le Département du développement urbain, le Département de la recherche, le Groupe d'évaluation indépendant, l'Institut de développement et l'*Operations Policy and Country Services*.

Dans un premier temps, nous retenons les idées qui ont prévalu dans chacune de ces instances. Dans un deuxième temps, nous définissons les pratiques réalisées, les techniques adoptées, les opérations mises en œuvre et les approches transférables dans des territoires spécifiques. Dans un troisième temps, nous repérons les idéologies et les concepts de référence. À partir des priorités de la Banque, nous identifions les éléments reflétés dans les projets, afin d'évaluer les facteurs de leur dynamique. Cette perspective est historique. Elle se fonde sur la lecture des documents préexistants pour la description du contexte des projets.

3.5.2.2. La détermination des facteurs de l'apprentissage opérationnel

L'apprentissage opérationnel dépend du contexte et du bilan des projets et se concrétise par la construction des objectifs, des stratégies opératoires et des mécanismes de gestion. Les facteurs d'apprentissage issus du contexte sont identifiables dans l'environnement local de mise en œuvre d'un projet et dans les forces externes. Dans chaque contexte, quels sont les déterminants des formes d'intervention qui permettraient d'appuyer les apprentissages autant au niveau de la Banque qu'aux niveaux national et local ? Nous distinguerons les déclencheurs idéologiques, les systèmes de croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993; 1988) dominants et ceux qui relèvent des approches pouvant affecter un projet.

Les facteurs d'apprentissage issus des objectifs d'un projet s'inscrivent aussi bien dans les principes défendus par le promoteur, dans la situation environnementale que dans le contexte national et local. Les facteurs considérés pour expliquer la dynamique étudiée sous l'angle des objectifs se déclenchent de l'interne en général, d'abord, par les problèmes liés aux succès, ensuite, aux perspectives découlant des opportunités (Starbuck, 1983). Par rapport aux buts recherchés, le potentiel disponible, par exemple en matière des ressources locales, et les opportunités offertes par l'assistance technique constituent des points d'appui de la modification des objectifs. En tablant sur cette variable, nous portons l'attention à la situation réelle qui prévaut entre un projet et son milieu de mise en œuvre, les contraintes, les potentiels, l'action et la pratique active.

Les facteurs d'apprentissage résultant des stratégies opératoires pour expliquer la dynamique d'un projet s'identifient dans la confrontation des parties prenantes internationale, nationale et locale.

La gestion d'un projet met l'accent sur le cadre d'actions et les systèmes d'acteurs en présence aussi bien sur le plan externe qu'interne.

Les facteurs d'apprentissage issus du bilan d'un projet concernent les succès, les échecs et les recommandations. Il en découle des voies tracées pour les opérations consécutives.

3.5.2.3. La conjonction des courants et l'interaction des projets : une caractérisation de la gouvernabilité induite au Sénégal

Bien qu'ils paraissent indépendants, les trois courants de la gouvernabilité se croisent. Comme les politiques publiques, les projets sont le produit de leur rencontre (Figures 3 et 4). Ils se mêlent parce qu'une fenêtre politique s'ouvre comme résultat d'un problème ou d'un changement dans le courant de la politique ou même d'une défaillance dans le courant des solutions. Une fenêtre politique est une situation pouvant déclencher l'intérêt des acteurs, en l'occurrence la Banque Mondiale, pour traduire cette situation en un courant donné. C'est ce que nous avons appelé déclencheur d'apprentissage (section 2.3.2). Le procédé d'interprétation de la dynamique des projets vise à montrer comment les différents projets ou leurs phases interagissent.

Un rattachement précis des solutions aux problèmes et à la politique qui leur est favorable constitue une indication de la gouvernabilité du développement urbain par la Banque Mondiale. On parlera alors de lien logique ou de logique causale, synonyme d'une congruence ou d'une synchronie (Schneider et Ingram, 1993). Dès lors, on peut dresser des typologies d'interactions entre les projets et interpréter leur dynamique. Les typologies d'interaction correspondant aux scénarios possibles du bilan des projets se distinguent (Figure 5).

Figure 3 : Les couplages des courants pour la dynamique des projets

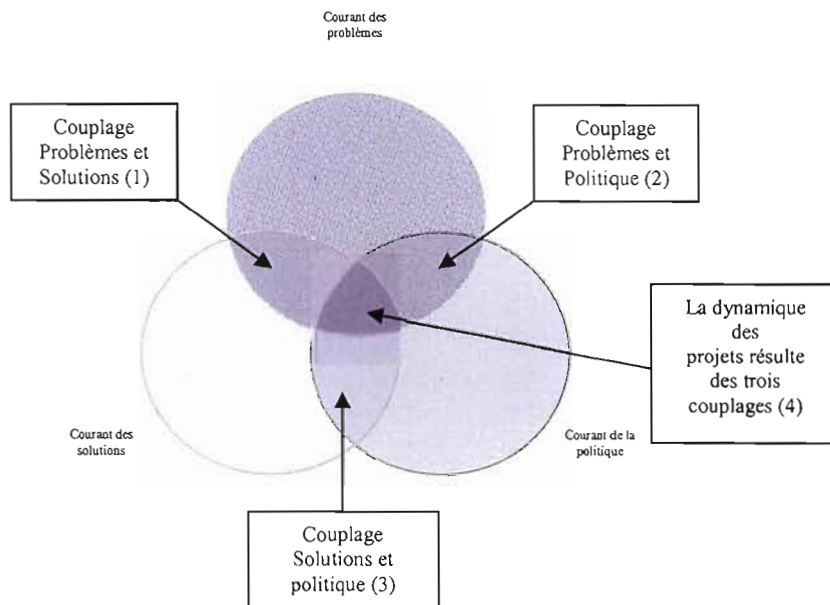


Figure 4 : La fusion des trois couplages pour la dynamique des projets

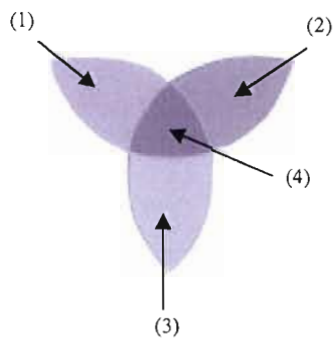
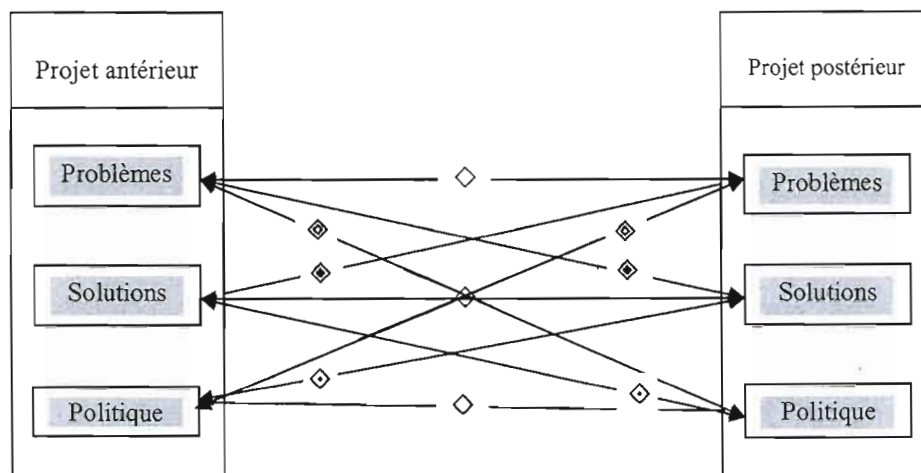


Figure 5 : Les couplages possibles pour la dynamique d'un projet



Finalement, nous avons procédé à une analyse qualitative de contenu documentaire permettant non seulement la réduction de l'abondante information textuelle²⁷, mais aussi d'interpréter le matériel étudié à l'aide de nos catégories analytiques. Le choix d'une approche qualitative nous permet par ailleurs de nous rapprocher des particularités du contenu que l'analyse quantitative aurait pu ignorer.

3.6. La consultation : le cadre de réalisation

Nous avons entrepris une consultation avec les experts dont l'objectif a été d'enrichir notre interprétation de la dynamique des projets de développement urbain réalisée à partir des sources documentaires (Pour la liste complète des experts consultés, voir annexe n° 3). Nos répondants nous ont donné leurs impressions sur les documents relatifs aux projets afin d'apporter un autre regard sur les interprétations que nous en avons faites. Nous avons réalisé cette consultation à l'aide d'un questionnaire (annexe n° 4). Ce questionnaire a été concentré sur trois thèmes :

²⁷ Cette réduction s'est matérialisée par la construction d'un tableau synthèse des huit projets examinés et d'une cartographie évolutive des différentes interventions (graphique 5.2, section 5.1.1 ; tableau 5.22, conclusion du chapitre 5). Cela nous a permis de réécrire l'histoire des activités de la Banque Mondiale au Sénégal en matière de développement urbain en quatre décennies et ainsi de reconstituer notre corpus de la recherche.

- la détermination de l'origine, de l'opérationnalisation et de l'évolution des projets en fonction des influences idéologiques et conceptuelles,
- le déploiement des priorités et le changement des approches par projet en fonction des leçons des expériences antérieures,
- le lien entre les intentions de la Banque et la réalité locale.

Les personnes consultées ont été choisies en fonction de leurs connaissances des projets de développement urbain, de leur implication dans les expériences sénégalaises et de leur participation à la production, la diffusion et/ou la mise en pratique des projets élaborés par la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne.

La consultation s'est effectuée entre les mois d'octobre 2005 et juillet 2006. Par téléphone, courriel puis en face à face, nous avons interrogé des répondants qui n'ont pas hésité à nous orienter vers d'autres experts. Nous leur avons demandé d'apprécier les composantes des projets étudiés et porter un jugement sur les concepts utilisés. Ainsi, notre interprétation de la dynamique des projets s'est enrichie des commentaires et des suggestions obtenues.

Toutes ces étapes nous ont permis de nous doter d'un matériel nous renseignant sur la construction d'une institutionnalité locale et d'une gouvernabilité programmée par l'hégémonie de la Banque Mondiale en matière de développement urbain au Sénégal. Que faut-il savoir sur ce pays convoité par la Banque pour inaugurer, expérimenter et appliquer ses politiques de développement urbain de 1972 à nos jours?

BIBLIOGRAPHIE

Les sources théoriques

Abers, R. (1998). « From clientelism to cooperation : local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics and Society*, 26 (4), 511-537.

Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C.

Agence Française de développement (2005). *Financer les investissements des villes des pays en développement*, Groupe Agence Française de développement, Département de la Recherche, synthèse des travaux du Groupe de travail sur « Financement des investissements des collectivités locales », n° 24.

Aglietta, Michel (1976). *Régulation et crise du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*, Calmann-Lévy, Paris.

Akuhata-Brown, Marcus (1999). *Civil Society at the Millennium*, CIVICUS, West Hartford Connecticut, Kumarian, Press.

Ambassa, Jean (2003). *Apprentissage coopératif virtuel : une recherche-action*, Thèse, Université de Montréal

Ambe J. Njoh (1992). «The Institutional Framework for Housing Policy in Cameroon», *Habitat Int.* Vol 16, n° 3, pp. 43-57.

Ambe J. Njoh (1999). « The State, Urban development and society in Cameroon », *Cities*, Vol 16, n° 2, pp. 111-122.

Antal et al. (2001). « Introduction: Finding Paths through the Handbook », in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 1-7.

Appasamy, Paul (1983). *Evaluation methodology for urban projects in developing countries*, University Microfilms International (UMI) Dissertation Services.

Arce, Alberto et Norman Long (2000). *Anthropology, development, and modernities : exploring discourses, counter-tendencies, and violence*, Routledge, London ; New York.

Argyris, Chris (2003). *Savoir pour Agir : Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Dunod, Paris.

Argyris, Chris et Donald A. Schön (2002). *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, traduction de la 1^{ère} édition, DeBoeck Université.

Arias, Albert et Jordi Borja (2007). « Metropolitan Cities: Territory and Governability, the Spanish Case », *Built Environment*, Volume 33, Issue 2, pp. 170-184.

Atomate, Armand (1996). « Reducing Poverty by Building Local Service Delivery Capacities », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C, p.p. 131-135.

Ayres, Robert (1983). *The World Bank and World Poverty : Banking on the Poor*, Ed. Cambridge Mass.

Badie, Bertrand (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, A. Fayard, Paris, 276 p.

Bahl, Roy W. et Johannes F. Linn (1992). *Urban public finance in developing countries*, Published for the World Bank, Oxford University Press, Toronto.

Bailly, Antoine et Jean-Marie Huriot (1999). *Villes et croissance : théories, modèles, perspectives*, Anthropos, Paris.

Bairoch, Paul (1985). *De Jéricho à Mexico - Villes et économie dans l'histoire*, ARCADES GALLIMARD

Bairoch, Paul. (1992), «L'urbanisation et le développement économique dans les mondes touchés par la révolution industrielle» in Roncayo, M. et T. Paquot (dir), *Villes et Civilisation urbaine XVIII-XXe siècle*, Paris, Larousse.

Bandura, Albert (1980). *L'apprentissage social*, traduction par Jean-A. Rondal, 206 p., Bruxelles.

Bandura, Albert (2002). « Social cognitive theory in cultural context », *Journal of applied psychology*, 5, 269-290.

Batley, Richard (2001). « Public-Private Partnerships for Urban Services » in et Freire, Mila Richard Stren. (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Institute – Development Studies, Washington D.C., The center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 199-1214.

Baum, Warren C et Stokes M. Tolbert (©1987). *Investir dans le développement - les leçons de l'expérience de la Banque mondiale*, Économica, Paris.

Beaudet, Pierre (2008). « Le développement face aux enjeux de la mondialisation » in Beaudet, Pierre, Jessica Schafer et Paul A. Haslam (2008). *Introduction au développement international : approches, acteurs et enjeux*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p.p. 87-105.

Behoude, Ekitike (1983). *Dialectique de la ville et de la campagne chez Gabrielle Roy et chez Mongo Béti*, Qui, Montréal.

Bélanger, André-J. (1998). « Épistémologie de la science politique à vos marques » in Lawrence et al. (1998). *Épistémologie de la science politique*, Presses de l'université du Québec, Québec, pp. 11-58.

Bergeron, Richard (1991). *Évolution des politiques d'habitat dans le Tiers-Monde, 1960-1989 ; le cas d'Abidjan*, Thèse, Faculté d'Aménagement, Université de Montréal.

Berthoin Antal, Ariane et Camilla Krebsbach-Gnath (2001). « Consultants as Agents of Organizational Learning : The Importance of Marginality » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 462-483.

Beti, Mongo (1971). *Ville cruelle / Eza Boto*, Présence africaine, Paris.

Bingham, Richard D. et John P. Blair (1984). *Urban economic development*, Sage, Beverly Hills, Calif.

Bird, Richard M. (2001). « Setting the Stage : Municipal and Intergovernmental Finance », in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Institute – Development Studies, Washington D.C., The center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 113-128.

- Birdsall, Nancy (2006). *Rescuing the World Bank : Economy, World, Macroeconomics, Global Economics, Foreign Debt*, eds., Center For Global Development, Washington.
- Blackburn, J. et J. Holland (1998). *Who Changes? Institutionalizing participation in development*, Intermediate Technology Publications, London.
- Blackburn, James et al. (2000). *Mainstreaming participation in development*, World Bank, Washington, D.C.
- Blair, Thomas et Lucien Vincent (Union internationale des villes et des pouvoirs locaux) (1985), *Strengthening urban management ; international perspectives and issues*, Plenum Press, New York.
- Blanchet, Karl (2001). « Le développement participatif, entre souhaits et réalité » *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 170, pp. 697-717.
- Blyth, Mark (2003). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, New York, Port Melbourne, Madrid, Cape Town 8001.
- Bodson, Paul. et J. Jaffe (1998), *Enjeux régionaux de la lutte contre la pauvreté au Mexique*, Manuscrit.
- Boerner et al. (2001). « A Review and Assessment of Organisation Learning in Economic Theories », in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 89-117.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Contre-feux 2 : Pour un mouvement social européen*, Raisons d'Agir, Paris, 108 pages.
- Boyce, Charles P. (1984). « Training for local government in Africa », paper prepared for the Workshop on Municipal management and Capacity-building at the ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.
- Boyer, Robert (2002). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, la Découverte, Paris, 588 p.
- Boyer, Robert (2004). *Théorie de la régulation 1. Les fondements*, Paris : La Découverte, Paris.

Boyer, Robert et Yves Saillard (2002). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

Boyer, Robert et Pierre François Souyri (2001). *Mondialisation et régulations : Europe et Japon face à la singularité américaine*, La Découverte, Paris.

Brenner, Neil (1999). « Globalization as reterritorialization : The re-scaling of urban governance in the European Union », *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, pp. 431-451.

Brenner, Neil (2004). *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*; Oxford University Press, Oxford, 351 pages.

Brigaud, Felix (1964). *Histoire du Senegal*, Clairafrique, Dakar.

Bromley, Ray, éd. (1979). *The informal sector : Critical perspectives employment and housing*, Pergamon Press, Oxford.

Brunell, Peter et Peter Calvert (2004). *Civil Society in Democratization*, Trank Cass, London, Portland, Or.

Bruyn, Severyn T. (2005). *A Civil Republic Beyond Capitalism and Nationalism*, Kumarian Press, Inc

Burns, T. et G. M. Stalker (1978). *The management of innovation*, London: Tacistock publication.

Camara, Mayacine (1997). *Matrice des consommations intermédiaires des activités formelles et informelles au Sénégal et première analyse des structures de production*, Université de Montréal. Centre de recherche et développement en économie, Montréal.

Carley, Michael et al (2001). *Urban Development & Civil Society: The Role of Community in Sustainable Cities*, EARTHSCAN, London, Sterling, VA.

Chantal, Valérie (2000). « Communautés de pratique et management par projet : À propos de l'ouvrage de Wenger (1998) : Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity », *M@nagement*, Vol. 3, n° 1, pp. 1-30.

Charbonneau, J. et A. Germain (1998), « Les modèles d'insertion urbaine des groupes ethniques : discussion à partir des cas des quartiers multiethniques montréalais », *Canadian Ethnic Studies*, Vol. 30, n° 1, p. 97-100.

Charmaz, Kathy (2000). « Grounded Theory : Objectivist and Constructivist Methods », in Denzin, Norman K. et Yvonna S. Lincoln (2000) *Handbook of Qualitative Research* Second Edition, sage Publications, Inc, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks-London-New Delhi, p.p. 509-535.

Chong, A. et C. Claderon (1997). *Institutional Change and Poverty, or Why it is Worth it to reform State*. World Bank, Washington, D.C.

Christaller, Walter et Carlisle Whiteford Baskin (1966). *Central places in southern Germany*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 230 pages.

Cohendet et al. « Communities of Practice and Epistemic Communities : A Renewed Approach of Organizational Learning within the Firm », http://www-eco.enst-bretagne.fr/Etudes_projets/RNTL/workshop1/dupouet.pdf

Collin, Jean-Pierre (2002). « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », *Organisation et Territoire*, Vol. 11, n° 3, Automne 2002, pp. 5-13.

Collin, Jean-Pierre et al. (2002). « New Challenges and Old Solutions : Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S » City-Regions », *Journal of Urban Affairs*, Vol. 4, n° 3, p. 317-332.

Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé (2002), « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête », *Organisation et Territoire*, Vol. 11, n° 3, Automne 2002, pp. 59-69.

Conseil d'État (2006). *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 7 juillet 2005*, La Documentation française, Paris.

Coulibaly, Abdou Latif (1999). *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie ou L'histoire du PS de la naissance à nos jours : enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, L'Harmattan, Paris, Montréal.

Coulibaly, Abdou Latif (2006). *Une démocratie prise en otage par ses élites : essai politique sur la pratique de la démocratie au Sénégal*, L'Harmattan, Dakar-Fann, Sentinelles, Paris

Creplet, Frédéric et Olivier Dupouët (2000). « La connaissance tacite fait-elle la (vraie) force des entreprises? », *Revue Française de Gestion*, pp. 136-140.

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard (1977; 1981). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris

Cruise O'Brien, Rita (1970). « The limits of French Technical Assistance in Senegal », Communication n° 53, Institute of Development Studies at the University of Sussex.

Dansereau, Patrice et al. (1996). *Production linkages between informal and formal activities considering domestic and imported inputs : an application of the minimal-flow-analysis method to Senegal*, Université de Montréal. Centre de recherche et développement en économie, Montréal.

David, Robinson (2004). *Sociétés musulmanes et pouvoir colonial français au Sénégal et en Mauritanie, 1880-1920 : parcours d'accommodation*, Karthala, Paris.

De Ponte, Giulia (2002). « L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement » *Revue internationale des sciences sociales*, n° 172, pp. 231-242, UNESCO / érès, Paris.

De Senarclens, Pierre (2001). « Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation ». *Revue internationale des sciences sociales*, n° 170, pp. 557-570.

Desgeorges, Olivier et Éric Monnier (1990). « L'évaluation comme outil de légitimation: le cas des grandes organisations internationales » *Revue Politiques et Management public*, Volume 8, n° 4, pp. 1-23.

Diallo, Papa Lamine (2005). *De la coopération internationale urbaine à la coopération décentralisée : l'expérience canadienne*, thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal, Montréal.

Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press.

Dijk, Meine Pieter Van (1986). *Sénégal. Le secteur informel de Dakar*, L'Harmattan, Paris.

Diop, Abdoulaye-Bara (1965). *Société toucouleur et migration : enquête sur l'immigration toucouleur à Dakar*, Institut français d'Afrique noire, Dakar.

Diop, Abdoulaye-Bara (1981). *La société Wolof: tradition et changement : les systèmes d'inégalité et de domination*, Karthala, Paris.

Diop, Abdoulaye-Bara (1985). *La famille wolof : tradition et changement*, Karthaala, Paris.

Diop, Coumba et Mamadou Diouf (1993). « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal » in Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire – Décentralisation en questions*, Karthala, Paris, p.p. 101-125.

Diou, Christian (2006). « Sénégal : redonner une dynamique à la décentralisation ». *Les Échos de la Banque Mondiale*, n° 6- Décembre.

Diouf, Makhtar (1994). *Sénégal : les ethnies et la nation*, L'Harmattan, Paris.

Diouf, Mamadou (2001). *Histoire du Sénégal : le modèle islamo-wolof et ses périphéries*, Maisonneuve & Larose, Paris.

Drewe, P., Klein, J.-L. et E. Hulsbergen (2008). (Dir.) *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam, 271 p.

Drinkuth, Andreas (2001). « Labor Unions as Learning Organizations and Learning Facilitators » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 446-461.

Duncan, R. B. (1972). « Characteristic of organizational environment and perceived environmental uncertainty administrative science quarterly », n° 17, pp. 313-327.

Dupuy, Claude (1995). « Conventions et dynamiques collective de proximité ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p.p. 871-888.

Eme, Bernard (2007). « Gouvernance territoriale, puissance publique et société civile ». in Klein, Juan-Luis et Denis Harisson (2007). *L'innovation sociale : émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 153-171.

Emery, F. E. et E. L. Trist (1965). « The causal texture of organizational environments », *Human relations*, V. 18, pp 21-32.

Eriksson, J. (1998). « And Institutionnal Framework for Learning from Failed States », in Piccioto et E. Weisner (eds), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, World Bank, Washington, D.C.

Fall, Mar (1986). *Sénégal : l'état Abdou Diouf : ou Le temps des incertitudes*, L'Harmattan, Paris.

Fear, Jeffrey R. (2001). « Thinking Historically about Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 162-191.

Fetterman, D.M. et al. (1996). *Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-assessment and Accountability* », Thousand Oaks, CA, Sage, <http://www.stanford.edu/~davidf/EmpowermentWorkshopCSAP/index.htm>

Fisette, Jacques (2002). « Transition ville-campagne dans les pays en développement: tergiversations des organisations internationales depuis cinq décennies » in Charboneau, Frnaçois; Paul Lewis et Claude Manzagol (2002). *Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Trames, Université de Montréal, Montréal, pp. 254-263.

Fontan, Jean-Marc (2008). « L'école de la régulation, un projet inachevé? ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 11-25.

Fontan, Jean-Marc et al. (1999). « Community economic development and metropolitan governance : A comparison of Montreal and Toronto ».

Fontan, Jean-Marc et Éric Pineault (2008). *D'un regard désenchanté : la théorie de la régulation revisitée*, *Cahiers de recherche sociologique*, n° 45, département de sociologie, Université du Québec à Montréal.

Fontan, Jean-Marc; Klein, Juan-Luis et Diane-Gabrielle Tremblay (2005). *Innovation socioterritoriale et reconversion économique : le cas de Montréal*, L'Harmattan, Paris.

Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto.

Friedman, Victor J. (2001). « The Individual as Agent of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 398-414.

Gagnon, Christiane et Juan-Luis Klein (1991). « Le Partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, n° 95, pp. 239-255.

Gagnon, Christiane et Juan-Luis Klein (1992). *Les Partenaires du développement face au défi du local*, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, Chicoutimi.

Gaonach, D. (2003a). *La théorie de l'apprentissage social*, disponible à www.offratel.na/magui/bandura.htm

Gaonach, D. (2003b). « Albert Bandura, de l'apprentissage vicariant à l'auto-efficacité » disponible à www.offratel.na/magui/bandura.htm

Gaufryau, Bertrand et Carlos Maldonado (1997). *Secteur informel : fonctions macroéconomiques et politiques gouvernementales : le cas du Sénégal*, Organisation Internationale du Travail, Département du développement des entreprises et des coopératives, Microentreprises et secteur informel, Document de recherche S-INF-1-11, Genève.

Gauthier, Benoît (2003). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

Gendron, Corinne (2008). « Théorie de la régulation, crise écologique et modernisation de l'économie ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 28-40.

Germain, A. (1999). « Les quartiers multiethniques montréalais : une lecture urbaine », *Recherches sociographiques*, Vol. XI, n° 1, p. 9032.

Gherardi, Silvia (2000). « Practice-based theorizing on learning and knowing in organizations », *Organization*, 7(2), 211-223.

Gherardi, Silvia (2001). « From organizational learning to practice-based knowing », *Human relations*, 54(1), 131-139.

Gherardi, Silvia et Davide Nicoloni (2001). « The Sociological Foundations of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 35-60.

Gosovic, Branislav (2000). « L'hégémonie intellectuelle mondiale et développement » *Revue internationale des sciences sociales*, n° 166, pp. 518-507, UNESCO / érès, Paris.

Goulet, J. (2002), *Sur les normes de Port-au-Prince : vivre dans le labyrinthe*, manuscrit.

Griffin, Angela (2001). « The Promotion of Sustainable Cities ». in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto. p.p. 63-72

Grimm, Michael et al. (2001). *Évolution de la pauvreté urbaine en Côte-d'Ivoire : Une analyse sur 15 ans d'enquête ménages*, Développement et insertion internationale (DIAL), Document de travail.

Grossman, David A. (1983). « Steps to Improve the Managerial Competence of the Cities in the Developing World », The Nova Institute.

Hafsi, Séguin et Toulouse, Jean-Marie (2000). *La stratégie des organisations : une synthèse*, 2^e Édition, Montréal, Transcontinentale.

Hannan, M et J. Freeman (1977). « The population Ecology of Organization », *American Journal of Sociology*, V. 82, n° 5, janvier, pp.929-963.

Harris, Nigel (2001). « Preparing an Economic and Strategic Vision for a City ». in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto. p.p. 53-61

Harris, Richard (2003). « Learning from the past. International housing policy since 1945 – an Introduction », *Habitat International*, V. 27, n° 2, pp. 163-166.

Harris, Richard et Ceinwen GILES (2003). « A mixed message : the agents and forms of international housing policy, 1945-1973 », *Habitat International*, V. 27, n° 2, pp. 167-191.

Harrisson, Denis et Juan-Luis Klein (2007). « Introduction ». in Klein, Juan-Luis et Denis Harrisson (2007). *L'innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 1-14.

Hedrick, Terry E. et al. (1993). *Applied Research Design. A Practical Guide*, *Applied Social Research methods Series*, Volume 32, Sage Publications, London New Delhi.

Hellriegel et Slocum (1978). *Management: Contingence Approach*, Addison-Wesley.

Hesseling, Gerti (1985). *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*, Karthala, Paris.

Hirschman, Albert O. (1967). *Development projects observed*, Brookings institution, Washington D.C.

Hodder, Ian (2000). « The interpretation of documents and material culture ». in Denzin, Norman K. et Yvonna S. Denzin (2000). *Handbook of Qualitative Research Second Edition*, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, p.p. 703-715.

Horton, Douglas et al. (2003). *Evaluating Capacity Development : Experiences from Research and Development Organizations around the World*, ISNAR, CTA, CRDI, Ottawa.

Hugon, Philippe (2003). « Mondialisation, métropolisation et effet de crise dans les économies en développement ». in Osmont, Annik et Goldblum Charles (2003). *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris, p.p. 29-49.

Israël, Arturo (©1996). *Le développement institutionnel - les organisations à l'épreuve de la spécificité et de la concurrence*, L'Harmattan, Paris.

Israël, Arturo (1990). *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, World Bank, Washington, D.C.

Jacquemot, P. et M., Raffinot (1993). *La nouvelle politique économique en Afrique*, Université francophones, AUPELF-UREF, ÉDICEF, ÉDICEF, Paris.

Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire – Décentralisation en questions*, Karthala, Paris.

Johnson, G. Wesley (1991). *Naissance du Sénégal contemporain : aux origines de la vie politique moderne : (1900-1920)*, Karthala, Paris.

Jones, G. et P. Ward (1994). « The World's Bank New Urban Management Programme : Paradigm Shift or Policy Continuity? » *Habitat International*, Vol. 18 (3), p.p. 33-51.

Jouve, Bernard (2003). *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Paris, Amsterdam, New York, Oxford, Shannon, Tokyo.

Judge, David et al. (1998). *Theories of urban politics*, Edited by Judge, David; Stoker, Gerry et Wolman, Harold, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Kädtler, Jürgen (2001). « Social Movements and Interest Groups as Triggers of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 221-241.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, Second Edition, Harper Collins College Publishers, New York.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*, Harper Collins College Publishers, New York.

Kinyungu, Njambi (2007). *Urban Land Markets and Corruption in Kenya*, Posters Display, Fourth Urban Research Symposium 2007, <http://www.worldbank.org/urban/symposium2007/posters/kinyungu.pdf>

Kjellberg Bell (1995). *Urban Research in the Developing World : Perspectives on the City*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, pp. 91-141.

Klein, Juan-Luis (1989a). « Développement régional et espace local : vers une régulation fordiste et keynésienne », *Revue internationale d'action communautaire*, n° 22/62, p.p. 189-196.

Klein, Juan-Luis (1989b). « Rapports sociaux et région », *Revue Canadienne des sciences régionales*, (Montréal, INRS Urbanisation), vol. XII, no 1, pp. 101-110.

Klein, Juan-Luis (1992). « Le partenariat : vers une planification flexible du développement local ? », *Revue canadienne des sciences régionales*, XV, 3 : 491-505.

Klein, Juan-Luis (2006). « De l'initiative locale au développement territorial : une perspective synthétique », in Simard, M. et al (2006). *Inégalités, démocraties et développement*, CRIDEQ, Rimouski, pp : 143-164.

Klein, Juan-Luis (2007a). « Le tiers-monde et le développement ». in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 87-102.

Klein, Juan-Luis (2007b). « La mondialisation : de l'État-Nation à l'espace-monde ». in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 48-70.

Klein, Juan-Luis (2008a). « Territoire et régulation : l'effet instituant de l'initiative locale ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 41-57.

Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). « Une perspective géographique pour la lecture de l'espace-monde ». in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 1-9.

Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan et Diana-Gabrielle Tremblay (2008). *Local Development as Social Innovation: the Case of Montreal*. in Drewe, P., Klein, J.-L. et E. Hulsbergen (2008b) (Dir.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*. Techne Press, Amsterdam, 271 p., p.p 103-116.

Koontz, H et C. O'Donnell (1980) *Management – principes et méthodes de gestion*, McGRAW-HILL, Montréal, Toronto, New York.

Landell-Mills, Pierre et Ismail Serageldin (1992). « Governance and the External Factor », Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

Langevin, Jean-Louis et al. (1979; 1976). *La direction participative par objectifs*, Dossiers management – 2 -, centre de formation et de consultation, les Presse de l'Université Laval

Laquian, Approdicio A (1983). *Basic Housing : Politics for Urban Sites, Services and Shelter in Developing Countries*. (Ottawa: IDRC) 163pp.

Lasserre, Frédéric (2007). « L'Afrique : un continent mal parti? », in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 503 523.

Latouche, Daniel (1998). *L'appui à la décentralisation en Afrique Sub-Saharrienne : la perspective des agences d'aide*, Étude préparée pour le club Sahel.

Latouche, Daniel (2002). *Appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le rôle des réseaux et des associations*, Document conceptuel commandé, ACIDI, Version préliminaire.

Lavroff, Dimitri Georges (1966). *La République du Sénégal*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

Lawrence, Olivier et *al.*, 1998). *Épistémologie de la science politique*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

Lawrence, P et J. W. Lorsch (1967). *Organization and Environment*, Irwin, Homewood.

Laye, Pierre, (2005). *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*. Collection Dossier d'experts, Voiron : la Lettre du cadre territorial, Paris.

Lebris, Émile (2003). « Les villes à la merci d'un rapport paradoxal entre le local et le mondial : réflexions à partir du cas de l'Afrique au sud du Sahara ». *in* Osmont, Annik et Goldblum, Charles (2003). *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris, p.p. 109-118.

Lecomte, Bernard J. (1986). *L'aide par projet - limites et alternatives*, OCDE, Paris.

Lecomte, R. et L. Rutman (1982) *Introduction aux méthodes de recherche évaluative*, Québec, P.U.L

Lemelin, André et Richard Morin (1991), « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées de Montréal : le cas de Montréal ».

Le Galès, Patrick. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française des sciences politiques* 45 (1), p.p. 57-95.

Lemieux, Vincent. (2002). *L'étude des politiques publiques* : les acteurs et leur pouvoir, 2^e édition revue et augmentée, Les Presses de l'Université Laval, Saint-Nicolas.

Logan, John R. et Harry L. Molotch (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.

Long, Norman (1994). « Du paradime perdu au paradigme retrouvé? Pour une sociologie du développement orienté vers les acteurs », *Bulletin de l'APAD*, 7, p.p. 11-34.

Long, Norman (2001). *Development sociology : actor perspectives*, Routledge, London; New York.

Mainet, Guy (1991). « La conquête urbaine au Sénégal », *in* Vennetier, Pierre (1991). *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux*, Centre d'Études de

Géographie Tropicale, Centre national de la recherche scientifique, Bordeaux, Espaces tropicaux, n°4, pp. 17-26.

Mallaby, Sebastian (2004). *The World's Banker : A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*, The Penguin Press, New York.

March, James G. (1997). *Handbook of Organizations-2 Vols.*, Rawat Publications, New Delhi.

March, James G. et al. (2000). *The dynamics of rules*, Stanford University Press, Stanford, Calif.

March, James J. et Johan P. Olsen (1984). « The neo-institutionalism : organizational factors in political life », *American political science review*, V. 78, n° ..., p.p. 734-749.

Massiah, Gustave et Jean-François Tribillon (1988). *Villes en développement – Essai sur les politiques urbaines dans le Tiers-monde*, La Découverte, Paris 5e.

Mbodj, El Hadj (2002). « Les perspectives du partenariat entre les villes africaines », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 172, pp. 259- 293, UNESCO / érès, Paris.

McCarney, Patricia et al, (1995). « Towards an Understanding of Governance : The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries » in Stren, Richard et Judith Kjeliberg Bell (1995). *Urban Research in the Developing World: perspectives on the city*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, pp. 91-141.

McCullough, James S. (1984). « Microcomputer technology for municipal management », Ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

McNulty, Michael L. (1984). « Problems of urbanization: the role of secondary cities in economic and social development », ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Meny, Yves et Jean-Claude Thoenig (1989). *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, Paris.

Mignon, Jean-Marie (1985). « Dakar (Sénégal), des acteurs de la gestion urbaine », in *Journée d'Études : Crise et Évolution des Modes de Gestion des Villes dans les Pays en Développement*, Marly-le-Roi, 30pp.

Ministry of Urbanism and Housign – Republic of Senegal (1984). « The Senegalese experience in urbanization, the role of secondary towns in economic and social development », ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Mohan, Rakesh (1995). « Urbanization and Economy » in Stren, Richard et al, (1995). *Urban Research in the Developing World : Perspectives on the City*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, pp. 143-187.

Mondjanagni, A. C. (1984). *La participation populaire au développement en Afrique noire*; I.P.D (Douala), Karthala, Paris.

Monnier, Éric (1992). *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, deuxième édition, Paris.

Monot, M. (2003). « Qu'est-ce que l'apprentissage vicariant? » Disponible à <http://desette.free.fr/pemevtxt/LApprentissageVicariant.htm>

Morin, Richard (1995; 1994), « L'Expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire : à la croisée des chemins ».

Morin, Richard (1998). « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal ».

Morin, Richard et Anne-Marie Séguin (1997). « La Banque mondiale et les politiques urbaines : le cas de Bamako, Mali », *Revue canadienne d'études du développement*, V 18, n° 1, p.p.23-45.

Moulaert, Frank et F. Sekia (2003). « Territorial innovation models: A critical survey », *Regional Studies*, vol 37, n° 3, p.p. 289-302.

Moulaert, Frank et Jacques Nussbaumer (2000). *La logique sociale du développement territorial*, Presses de l'Université du Québec.

Muller, Pierre (1990). *Les politiques publiques*, Que sais-je, Presses Universitaires de France, Paris.

Myers, George C., (1972). *Rural-Urban Migration in Tropical Africa, Senegal*, Center for Demographic Studies Department of Sociology, Duke University

Navez-Bouchanine, Françoise (2002). « L'évaluation des projets de développement urbain », Correspondances, bulletin scientifique de l'IRMC, www.imrcmaghreb.org/corres/textes/navez.htm

Navez-Bouchanine, Françoise et Jacques Fisette (1996). *L'évaluation des projets de développement urbain*, Actes de l'atelier de Rabat novembre 1993, Villes et développement – Groupe interuniversitaire de Montréal et Programme de Gestion Urbaine-Région Arable.

Ndongo, Mebometa (2002). *Crise des projets urbains au Cameroun (1960-1995) : application d'un modèle d'analyse institutionnelle*, Thèse, Université de Montréal.

Nzuzi, Lelo (1989). *Urbanisation et aménagement en Afrique*, SEDES, Paris.

OHLM – DPA – Bureau d'Évaluation. (1977) « Analysis of Housing Consolidation in the Serviced Sites in Dakar. Results of the Survey Establishing Reasons for Recipients' Delay in Building, and Operational Implications », Series of reports on Results of the Evolution of OHLM/DPA's Programs, n° 7.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris, Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement, Marseille.

Oloude, B (1992). « L'opération pilote des travaux urbains à haute intensité de main-d'œuvre : l'expérience de l'AGETUR (Bénin) », in *Villes en développement*, n° 18, décembre, p.p. 1-7.

Olson, Mancur (1971; 1965). *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Olson, Mancur (1978). *Logique de l'action collective*, Presses universitaires de France, Paris.

Orellana, Isabel (1998). «La communauté d'apprentissage en éducation relative à l'environnement: une nouvelle stratégie dans un processus de changements institutionnels . *Revue Éducation relative à l'environnement : Regards-Recherches-Réflexions*, UQAM-FUL, 1: 225-231.

Orellana, Isabel (2002). *La communauté d'apprentissage en éducation relative à l'environnement : signification, dynamique, enjeux*, Thèse, Montréal : Université du Québec à Montréal, Montréal.

Osmont, Annik (1995). *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris.

Osmont, Annik et Goldblum Charles (2003). *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris.

Paul, Sammuel (1988). *La gestion stratégique des programmes de développement*, Bureau international du travail, Genève.

Paul, Sammuel (1990a). *Institutional reforms in Sector Adjustment Operations : The World Bank s Experiences* World bank Discussion paper, Washington, D.C.

Paul, Sammuel (1990b). *Institutional Development in World Bank Projects : A Cross-Sector Review, Policy, Research, and External Affairs*, Working Papers, Country Economics development, World Bank, Washington, D.C.

Paul, Sammuel (1990c). *Accountability in Public Services: Exit, voice, and capture*, World Bank, Washington, D.C.

Paul, Sammuel (2002). *Holding the State to Account*. Bangalore: Books for Change.

Paulais, Thierry (1995). *Le développement urbain en Côte d'ivoire (1979 – 1990) : les projets de la Banque mondiale*, Karthala, Paris.

Paulhiac, Florence (2002). *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat en études urbaines (Université du Québec. Institut national de la recherche scientifique. Urbanisation, Culture et Société), Montréal.

Pawlowsky. Peter (2001). «The Treatment of Organizational Learning in Management Science» in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 61-88.

Payne, Geoffrey et Richard Grover (2004). « Between Command and Market Economies : The Changing Roles of Public and Private Housing Sector in Transitional Economies » in Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA, p.p. 123-146.

Peattie, Lisa R. (1982). « Some Second Thoughts on Sites-and-Services ». *Habitat International*. 6, 1/2, pp. 131-139.

Pfeffer, J et G. R. Salanci (1978). *The External Control of Organizations : Resource dependency perspective*, Harper and Row, publishers, New York.

Polèse, Mario et Richard Stren (2000). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, pp. 308-334.

Powell, Walter W. et Paul J. DiMaggio (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

Pozzoni, Barbara et Nalini Kumar (2005). *A Review of the Literature on Participatory Approaches to Local Development for an Evaluation of the Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and-Driven Development Approaches*, The World Bank Operation Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.

Pugh, Cedric (2004). « Developmental Welfare and Political Economy : Reflections on Policy-conditioned Aid and Strategic Redirections International Housing and Urban Policies, 1960-2000 » in Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA, p.p. 41-76.

Ramachandran, Arcot (1984). « Problems of urbanization: the role of secondary cities in economic and social development », ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Ramsamy, Edward (2006). *The World Bank and Urban Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York.

Renard, Vincent (2003). « Recherche urbaine et coopération avec les pays en développement. À la recherche d'un nouveau paradigme » in Osmont, Annik et Goldblum Charles (2003). *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris, p.p. 237-245.

Renaud, Bertrand (©1985). *Politique nationale d'urbanisation dans les pays en développement*, Chronique internationale, publié pour la Banque Mondiale, Économica, Paris.

Renaud, Bertrand (1981). « La politique de la Banque mondiale vis-à-vis de l'aménagement urbain », *Chronique internationale, Économie et humanisme*, n° 260, p.p. 80-83.

Rivkin Goldie W et Malcarm D Rivkin (1984). « An overview urbanization issues in Africa », 9th African Conference on Housing and Urban Development, Dakar, Senegal.

Rivkin, Malcarm D (1984). « Introduction : Lessons from other Countries, other Continents », 9th African Conference on Housing and Urban Development, Dakar, Senegal.

Rochet, Claude a longtemps étudié les *Sciences de la complexité et philosophie politique appliquées à la transformation des organisations* (<http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/plan.html>).

Rosell, Patrick et Ousmane Diop (1996). *Évaluation de Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain (PADDUS) Évaluation 1992-1995*, Ministère de la Coopération.

Rosenstiel, Lutz von et Stefan Koch (2001). « Change in Socioeconomic Values as a Trigger of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 198-220.

Rostow, Walt Whitman (1960). *The united states in the world arena*, Harper & Row, New York , 568 pages.

Rostow, Walt Whitman (1970). *Les étapes de la croissance économique*, Éditions du Seuil, Paris, 252 pages.

Rostow, Walt Whitman (1975). *Les étapes du développement politique*, Éditions du Seuil, Paris, 492 pages.

Roy, P-M et P. Bodson (2002), *L'économie informelle a de l'avenir*, Manuscrit.

Russon et al. (1996). « An Attempt to Integrate Empowerment Evaluation and Cross-Cultural Evaluation », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 11, N° 1, Pages 63-72.

Sabatier, Paul A. (1988). « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 21, p.p. 129-168.

Sabatier, Paul A. et H.C. Jenkins-Smith, eds (1993). *Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, Colorado.

Sada, P.O. et Onokerhoraye (1984) « The emergence of secondary cities and national development in Nigeria », Ninth Conference on housing in Africa, Dakar.

Salais, Robert et Michael Stopper (1993). *Les mondes de production : enquêtes sur l'identité économique de la France*, Éditions de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris.

Samset, Knut et Tore Haavaldsen (1999). « Uncertainty in Development Projects », *Revue canadienne d'études du développement*, V. 20, n° 2, p.p. 382-401.

Savitch, Hank V. (2002). « Comment évolue la mondialisation et que laisse-t-elle augurer pour les villes ? », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 172, p.p.203-214.

Schneider, Anne et Helen Ingram (1993). « Social construction of target populations: implications for politics and policy », *American Political Science Review*, V. 87, n° 2 pp. 334- 348.

Seasons, Mark (2002). « Monitoring, evaluation and indicators : Practice and prospects in mid-size cities » in Charboneau, François; Paul Lewis et Claude Manzagol (2002). *Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Trames, Université de Montréal, Montréal, pp. 52-59.

Senge et al. (1994). « The Fifth Discipline Fieldbook : Strategies and Tools for Bulding a Learning Organization » (disponible dans Google).

Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline. The art and Practice of the learning organisation*, London: Random House.

Sharfman, M. P et J. W. Dean 1991). « Conceptualizing and measuring the organizational environment : a multidimensional approach » *Journal of management*, n° 17, 4, pp. 681-700.

Shihara, Ibrahim (1994). *Legal Technical Assistance : Initial Lessons Learned*, Office Memorandum, World Bank, Washington, D.C.

Sinou, Simon (1993). *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal : Saint-Louis, Gorée, Dakar*, Karthala, ORSTOM, Paris.

Sinou, Simon et al. (1989). *Les villes d'Afrique noire : politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat entre 1650 et 1960*, La Documentation française, Paris.

Smith, Stephen C. (2005). *Ending global poverty : A guide to what works*, Palgrave, Macmillan.

Stake, Robert E. (2000). « Case Studies ». in Denzin, Norman K. et Yvonna S. Denzin (2000). *Handbook of Qualitative Research Second Edition*, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, p.p. 435-454.

Starbuck, William H. (1983). « Organizations as action Generators », *American Sociological Review*, Vol. 48 (Februar : 91-102), pp. 1-15.

Starbuck, William H. et Bo Hedberg (2001). «How Organizations Learn from Success and Failure» in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 327-350.

Stein, Janice Gross (2001). « Knowledge Production and Global Civil Society » in Stein, Janice Gross et al. (2001). *Networks of Knowledge : Collaborative Innovation in International Learning*, University of Toronto Press, Toronto – Buffalo - London., pp. 29-50.

Stein, Janice Gross et al. (2001). *Networks of Knowledge : Collaborative Innovation in International Learning*, University of Toronto Press, Toronto – Buffalo - London..

Stein, Janice Gross et Richard Stren (2001). « Knowledge Networks in Global Society : Pathways to Development » in Stein, Janice Gross et al. (2001). *Networks of Knowledge : Collaborative Innovation in International Learning*, University of Toronto Press, Toronto – Buffalo - London. pp. 3-28.

Stöhr, Walter B. et David Ruxton Fraser Taylor (1981). *Development from above or below? the dialectics of regional planning in developing countries*, Chichester, Toronto

Stoker, Gerry (1998). « Regime Theory and Urban Politics ». in Judge, David et al. (1998). *Theories of urban politics*, Edited by Judge, David; Stoker, Gerry et Wolman, Harold, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, p.p. 54-71.

Stone, Clarence N. (2001). « The Atlanta Experience Re-examined : The Link between Agenda and Regime Change », *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, (1), p.p. 20-34.

Stopford, John M. (2001). « Organizational Learning as Guided Responses to Market Signals » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 264-281

Stren, Richard (2001). « Private Involvement in the Provision of Public Services ». in Stren, Richard et Mila Freire (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Institute – Development Studies, Washington D.C., The center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 193-197.

Stren, Richard (2004). « Gouverner les villes du Sud : défis pour la recherche et pour l'action », Actes du colloque international du Programme de recherche urbaine pour le développement placé sous le haut patronage du ministère des Affaires étrangères (PRUD), Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Unesco, Paris.

Stren, Richard et Claire Letemendia (1986). *Aux prises avec l'urbanisation rapide en Afrique. Bibliographie annotée en Anglais et en Français sur les politiques et la gestion des affaires urbaines dans les années 1980*, Centre for Development Area Studies, McGill University, traduit par Claude Stren.

Stren, Richard et Judith Kjellberg Bell (1995). *Urban Research in the Developing World : Perspectives on the City*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto.

Stren, Richard et Polèse (2000). « Understanding the New Sociocultural Dynamics of Cities: Comparatives Urban Policy in a Global Context ». in Polèse, Mario et Richard Stren (2000). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, pp. 3-38.

Swyngedouw, Erik (1997). « Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale » in Cox, Kevin R. (1997). *Spaces of globalization, reasserting the power of the local*, New York/London, The Guilford press, 292p, p.p. 137-200.

Tainio et al. (2001). « The Role of Boards in Facilitating or Limiting Learning in Organizations » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 428-445.

Tardif, Carole (2008). *Les corporations de développement communautaire au Québec : [ressource électronique] : processus d'institutionnalisation et trajectoires socioterritoriales spécifiques*, Thèse, Université du Québec à Montréal, Montréal.

Tessier, Roger et Yvan Tellier (1991). *Pouvoirs et culture organisationnelle*, Tome 4, Presse de l'Université du Québec, Québec.

Theys, Jacques (2003). « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoire*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable (<http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>).

Torjman, Sherri et al. (2001). *From Information to Application : How Communities Learn*, Caledon Institute of Social Policy, Caledon.

Torjman, Sherri et Eric Leviten-Reid (2004). *L'apprentissage et l'évaluation dans le cadre d'initiatives de réduction de pauvreté*, Caledon Institute of social policy, Caledon.

Torres, Emmanuel (1995). « Contrats et conventions de développement patrimonial : la régulation locale des rapports environnement-économie ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p.p. 103-123.

Touraine, Alain (1969). *La société postindustrielle*, Denoël, Paris.

Touraine, Alain (1976). *Les sociétés dépendantes : essais sur l'Amérique latine*, Gembloux : J. Duculot.

Touraine, Alain (1993). *Production de la société*, Librairie générale française, Paris.

Touraine, Alain (2005). *Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Fayard, Paris.

Treadway, Suzan P. D. (1971). « Administrative, Managerial and financial Problems of Site and Services Programs; with Recommanadtions for senegal.

Tribillon, Jean-François (2003). « Afrique atlantique : de l'urbanisme colonial au développement urbain », *Urbanisme*, N° 332, septembre-octobre, pp.27-31.

Truman, David Bicknell. (1951). *The goverment process : political interests and public opinion*, K. Alfred A. Knopf, New York.

Turner, John F.C. (1976). *Le logement est votre affaire*, Traduit de l'anglais, Seuil, Londres.

Turner, John F.C. et Robert Fichter (1972). *Freedom to Build : Dweller Control of the Housing Process*, eds, The Macmillian Company, New York.

UEMOA-Union économique et monétaire Ouest africain (2002). *Le secteur informel dans les principales agglomérations de sept États membres de l'UEMOA : performances, insertion, perspectives*, AFRISTAT et Union européenne.

Ughetto, Pascal (2008). « De la régulation macroéconomique aux régulations sociales : une affaire d'identités ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 59-71.

UNESCO (2000). *Definition of urban governance*. On-line at <http://www.unesco.org/most/most2.htm>

UN-Habitat (2003). *The Challenge of Slums*, Global Report on Human Settlements 2003, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, EARTHSCAN, London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2004). *The State of the World's Cities 2004/2005 : Globalization and Urban Culture*, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, EARTHSCAN, London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2005). « Financing Urban Shelter ». *Global Report on Human Settlements-2005*, United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat, EARTHSCAN, London – Sterling, VA.

United Nations Centre For Housing Studies (1981). *The Residential Circumstances of the Urban Poor in Developing Countries*. (New York: Praeger) 314 pp.

United Nations Development Programme (1999). *Human Development Report CD-ROM; Human Development Statistical database*. Oxford University Press New York

USAID-United States Agency for International Development (1984). « Regional investment : programmes & strategies, the Ivorian example », USAID Conference, Dakar.

Van Huyck, Alfred P. (1984). « The primate city : friend or foe to national development? », 9th African Conference on Housing and Urban Development, Dakar, Senegal.

Venard, Jean-Louis (1992). « Bailleurs de fonds et développement local ». in Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noir – Décentralisation en questions*, Karthala, Paris, p.p 19-33.

Vennetier, Pierre (1991). *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux. Espaces tropicaux*, no4, 198p.

Verna, Gérard et Hubert Drouvot (1993). *Réaliser des projets dans le Tiers-Monde*, L'harmattan, Paris.

Voyer, Pierre (1999), *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 446 p.

Wane, Almamy Mamdou (2003). *Le Sénégal entre deux naufrages ? Le Joola et l'alternance*, L'Harmattan, Paris, 138 p.

Weber, A.M. (2002). « Learning for change », *Fast Company* 24: 178.

Weber, Christiana et Ariane Berthoin Antal. (2001). « The Role of Time in Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 264-281.

Weil, Thierry (2000). *Invitation à la lecture de James March : réflexions sur les processus de décision, d'apprentissage et de changement dans les organisations*, Collection : Sciences économiques et sociales.

Weill, Caroline (1990). « Attitudes professionnelles et diffusion de la connaissance scientifique : les conférences de consensus sont-elles susceptibles de modifier les comportements des praticiens? », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 8, N° 4, p.p. 91-114.

Weiss, Carol H. (1972). *Evaluation Research (Methods of Social Science)*, Paperback.

Wenger, Etienne (1998; 2004). *Communities of Practice : Learning, Meaning and Identity*, New York: Cambridge University Press.

Wenger, Etienne (2005). *La théorie des communautés de pratique: apprentissage, sens et identité*. Traduction et adaptation de Fernand Gervais, Presse de l'Université Laval, Saint-Nicolas.

Werna, Edmundo (1995). « The Management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept ». *Cities*, 12, 5, pp. 353-359.

Williamson, John (2003). « From Reform Agenda to Damaged Brand Name », *Finance and Development*, Vol. 40, (3), p.p. 10-14.

Williamson, John (2004). *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación Cidob for a conference « from the Washington Consensus towards a new Governance », Barcelona, September.

Worthington, Catherine (1999). « Empowerment Evaluation: Understanding the Theory Behind the Framework », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 14 N°. 1 pp. 1-28, Canadian Evaluation Society.

Zaki, Laïdi (1989). *Enquête sur la Banque mondiale*, Fayard, Paris.

Zanetta, Cecilia (2001). «The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond », *Habitat International*, V 25, N°, 4, pp. 513-533.

Zanetta, Cecilia (2004). *The Influence of the World Bank on National Housing and Urban Policies : the Case of Mexico and Argentine During the 1990s*, ASHGATE, Chippenham, Wiltshire

Zetter, Roger (2004). « Market Enablement and the Urban Sector » in Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA, p.p. 1-40.

Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA.

Les documents techniques et spécialisés sur la Banque Mondiale

Banque Mondiale – Département de l'évaluation des opérations – OED (2004). *Suivi et évaluation : quelques outils, méthodes et approches*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Département de l'évaluation des opérations – OED (2002). *Suivi et évaluation : quelques outils, méthodes et approches*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Groupe infrastructure – Développement urbain (2000a). *Villes en transition : résumé Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Operations Policy and Country Services – OPCS (2005). *Results Focuses in Countries Assistance Strategies : A Stocktaking of Results-Based CASs*, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Operations Policy and Country Services – OPCS (2004). *From adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy*, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Vice President and Corporate Secretary, 2003). *Better Measuring, Monitoring, and Managing for development Results : Implementation Action Plan*, Banque Mondiale/VPCS, Washington,

Banque Mondiale (© 2002c). *Banque Mondiale : politique d'information*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1972a). *Appraisal of Sites and Services Project – Senegal*, Special Projects Department, World Bank, Washington, D.C

Banque Mondiale (1972b). *Report and Recommendation of the President to the Executive Directors on a Proposed of Senegal for Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1974a). *Projets de trames d'accueil*, Sector Working Paper (Programmes conventionnels). Document de politique sectorielle, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1974b). *Sites and Services Project*, Worldbank, Washington, D.C

Banque Mondiale (1975). *Habitat. Politique sectorielle*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1978). *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1979). *The Economic Trends and Prospects of Senegal*, Report N° 1720a-SE, Volume 4, Human Resources, Western Africa Regional Office, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1983). « World economic recession and prospects for recovery; management in development; world development indicators », *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1983a). « La gestion et le développement : la recherche d'efficacité... », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, DC, pp. 45-153.

Banque Mondiale (1983b). « Senegal - Sites and services project », *Project completion report*, Report N° 4768, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1983c). « L'apprentissage par l'action », Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1984). « Report and the recommendation of the International Development Association to the executive directors on a Proposed development credit of SDR 2.9 million and a proposed special find credit of SDR 2.8 million to the republic of Senegal for an Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » Report, N° P-3672-SE, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1985). *Annual Report : Water Supply and Urban Development Sectors : FY84*. (march) 28 pp.

Banque Mondiale (1988). « Municipal and Housing Development Project », *Staff Appraisal Report*, N° 6984-SE – Senegal, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Regional Office, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1990). *Project Performance Audit report – Cameroon*, First Urban Project (LOAN 2244 – CM).

Banque Mondiale (1991a). *Managing Development : The Governance Dimension*, A Discussion Paper, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1991b). *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 1990*, Document de politique générale de la Banque, Banque Mondiale, Washington D.C.

Banque Mondiale (1991c). « Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » *Project Completion Report*, N° 10178, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa regional Office, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1992). « Second Public Works and Employment Project » *Staff Appraisal Report – Republic of Senegal*, N° 10421-SE, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1993). « Urban management and rehabilitation Project », *Performance Audit Report*, N° 11830, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1994a). « L'infrastructure : acquis, problèmes et chances à saisir », in *Une infrastructure pour le développement. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C, pp. 13-40.

Banque Mondiale (1994b). *Governance – The World Bank's Experience*, World Bank, Washington D.C.

Banque Mondiale (1996). *Implementation Completion Report - Cameroon, Second Urban Project* (Loan 2999-CM), Report N° 15410, prepared by the Africa Region, Mars.

Banque Mondiale (1997a). « Public Works and Employment Projects », *Performance Audit Report – Senegal-AGETIP*, N° 16516, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1997b). « Republic of Senegal Urban Development and Decentralization Program », Staff Appraisal Report N° 17132-SE, Washington D.C.

Banque Mondiale (1997c). *Senegal - Fourth Urban Project Vol. 1, Project Information Document*, Report N° PID991, Washington D.C.

Banque Mondiale (1997d). « Municipal and Housing Development Project », *Implementation Completion Report*, N° 17198 – Republic of Senegal, Water and Urban II, Country Department 14, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1997e). *Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive directors on a proposed credit to the amount of SDR 55.2 million to the Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Report N° P 7189-SE.

Banque Mondiale (1998/1999). *Knowledge for Development, Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2000/2001). « Combattre la pauvreté » *Report sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Éditions ESKA, Paris, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2002a). « Des institutions pour le marché » *Rapport sur le développement dans le monde*, La Banque Mondiale, Éditions ESKA, Paris.

Banque Mondiale (2002b). *Upgrading of low income urban settlements*, Country Assessment Report – Senegal, World Bank, AFTU 1 et 2, Washington D.C.

Banque Mondiale (2003). « Des institutions pour un développement durable », *Rapport sur le développement dans le monde*, La Banque Mondiale, Éditions ESKA, Paris, pp. 41-66.

Banque Mondiale (2004). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Project Information Document, Report N° AB1005, Vol. 1 of 1.

Banque Mondiale (2005a). *Capacity Building in Africa – An OED Evaluation of World Bank Support*, Worldbank, Washington, D.C

Banque Mondiale (2005b). *Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Implementation Completion report, Report N° 32408.

Banque Mondiale (2005c). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Integrated Safeguards Data Sheet, Report N° AC1197, Vol. 1 of 1.

Banque Mondiale (2005d). *Project information document (PID) – Concept stage*. Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2005e). *World Bank-Civil Society Engagement*, Review of Fiscal Years 2002-2004, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2005f). *World Bank Institute: Promoting Knowledge and Learning for a Better World*, 2005 Annual Report, Banque Mondiale/WBI, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2006a). *Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement*, première version, Banque Mondiale/OCDE, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2006b). « Republic of Senegal, Local Authorities Development program », Project Appraisal Document N° 34941-SN, Water and urban 2, Country department 14, Africa Region, Washington D.C.

Basset, M., Ellen et al. (2003). *Informal Settlement Upgrading in Sub-Sahara Africa: Retrospective and Lessons Learned*, Banque Mondiale Washington DC.

Bathily, Alymana et Rodney White (1978). « Evaluation Bureau of the Dakar Sites and Services Project », Interim report, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Bélanger, Pierre et Benoît Levesque (1991). « La théorie de la régulation : du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 17, p.p. 15-51.

Cohen, Michael Alain (©1996b). « The Hypothesis of Urban Governance : Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization? », In Cohen, Michael Alain et al. (©1996). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., p.p. 25-38.

Cohen, Michael Alain (1972). « Public Policy and political instability in African Cities: research hypotheses and propositions », Prepared for delivery at the 1972 annual Meeting of the African Studies Association, Philadelphia, Pa., November 1972, Urban and regional Economics Division, World Bank.

Cohen, Michael Alain (1973a). « The Preparation of Site and Services Projects : a discussion paper », International Bank For reconstruction and Development economics, Urban and Regional Economic Division, Urban and Regional report n° 73-3.

Cohen, Michael Alain (1973b). « Credit SE336 Site and Services Projects, Supervision mission, Back-to-Office and full Report », Banque Mondiale, Washington, D.C.

Cohen, Michael Alain (1980). « Note on patterns and issues in urban sector lending », note de recherche.

Cohen, Michael Alain (1983a). *Learning by Doing. World Bank Lending for Urban Development, 1972-1982*, Washington : World Bank, 55p.

Cohen, Michael Alain (1983b). « The challenge of replicability : towards a new paradigm for urban shelter in developing countries », *Regional development dialogue*, United Nations for Regional Development, Nagoya, Japan, Vol. 4, n° 1, Pring, pp. 90-99.

Cohen, Michael Alain (1984). « Dakar : USAID Conference on Housing and Urban Development in Africa : The Role of Secondary Cities in Economic and Social Development » Back-to-office Report.

Cohen, Michael Alain (2000). « Housing, Cities, and development », Keynote Address, Urban 21, Global Conference on the Urban Future Berlin, Germany.

Cohen, Michael Alain (2001a). « The Impact of the Global Economy on Cities », in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto. pp. 5-17.

Cohen, Michael Alain (2001b). « Urban assistance and the material world : learning by doing at the World Bank Washington », *Environment & Urbanization*, Vol 13 n° 1, pp. 37-60.

Cohen, Michael Alain (2004). « Reframing Urban Assistance : Scale, Ambition, and Possibility », Urban Update – Comparative Urban Studies Project Policy Brief, n° 5, WOODROW Wilson International Center for Scholars, pp. 1-12.

Cohen, Michael Alain (2005). « From Theory to Practice and Back Again : Urban Governance in Mega-Cities », *Mega-Cities for Tomorrow : Research for Sustainable Development*, New School University, New York.

Cohen, Michael Alain (2007). « Aid, Density, and Urban Form: Anticipating Dakar », *Built Environment*, Alexandrine Press, New York, p.p. 1-141.

Cohen, Michael Alain « Projet des Parcelles Assainies au Sénégal : l'Expérience d'Excécution », manuscrit non daté, produit pour le compte de la Banque Mondiale, après 1980.

Cohen, Michael Alain et al. (©1991; 1992; 1995; 1996). *Urban policy and economic development : an agenda for the 1990s*, World Bank Washington, D.C.

Cohen, Michael Alain et al. (©1996a). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C.

Cohen, Michael Alain et al. (1978). « Urban Growth and Economic Development in the Sahel : Prospects and Priorities », World Bank Staff Working Paper N° 315, Washington, D.C.

Davey, Kenneth J. (1993). *Elements of Urban Management*, The World Bank, Washington, D.C.

Farvacque-Vitkovic, Catherine et al. (2005). *Le développement en marche - Adressage et gestion des villes*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Farvacque-Vitkovic, Catherine et Lucien Godin (1997). *L'avenir des villes africaines: Enjeux et priorités du développement urbain*, Banque mondiale Washington.

Farvacque-Vitkovic, Catherine et Lucien Godin (1998). *L'avenir des villes africaines : Enjeux et priorités du développement urbain, l'exemple du programme d'appui aux communes du Sénégal*, Banque mondiale Washington.

Farvacque-Vitkovic, Catherine et Lucien Godin (2000; 2001). « Le Sénégal : le Programme de développement urbain et la décentralisation », The World Bank Group – Région Afrique, *Findings*, N°. 162 July.

Gilbert, Roy (2003). *Improving The Lives of the Poor Through Investment in The Cities: An Update on The Performance of The World Bank's Urban Portfolio*, The World Bank- Operations Evaluation Department, Washington, D.C.

Gilbert, Roy (2004). *Improving The Lives of the Poor Through Investment in The Cities: An Update on The Performance of The World Bank's Urban Portfolio*, The World Bank- Operations Evaluation Department, Washington, D.C.

Godin, Lucien (1989). *Préparation des projets urbains d'aménagement*, Document technique de la Banque Mondiale N°. 66F, Banque mondiale, Washington.

Grossman, David A. (1985). « An Introduction for Urban Management », Prepared for the Economic development Institute of the World Bank.

Independant Evaluation Group (2005). *SUPERCEDED on 10/20/2005 –Previous Guidelines and Criteria for OED/IEG Project Assesments*, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank.

Independant Evaluation Group (2006). *Senegal : Country Assistance Evaluation*, Report n° 36286, Document of the World Bank.

Kapur, Devesh et al. (1997a). *The World Bank : Its First Half Century*, Volume one Perspectives, Brooking Institution Press, Washington, D.C, Tome 1.

Kapur, Devesh et al. (1997b). *The World Bank : Its First Half Century*, Volume two: Perspectives, Brooking Institution Press, Washington, D.C, Tome 2.

Kaufmann, Daniel et al. (2006). « Globalisation and Urban Performance » in Léautier, Frannie (2006). *Cities in Globalization World : Governance, Performance & Sustainability*, World Bank Institute Learning Resources Series – Promoting Knowledge and learning for a better world, World Bank, Washington D.C. pp. 27-67.

Kaul, Mohan (1996). « Civil Service Reforms : Learning from Commonwealth Experiences », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C., p.p. 19-39.

Keare, Douglas et Scott Parris (1982). *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor : Principal Findings*, World Bank Staff Working Paper, World Bank, Washington DC

Keare, H. Douglas (1978). *Senegal: Credit 336-SE : Summary of Conclusions of (Draft) Interim Report of The Evaluation Bureau*, World Bank, Washington DC.

Kessides, Christine (1997). *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor : Preliminary Identification and review of Best Practices*, Environmentally Sustainable Development Staff, Transportation, Water, and Urban Development.

Kumar, Nalini (2003). *Développement mené par la communauté: Leçons tirées du Sahel, une étude analytique*, Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Kumar, Nalini (2005). *Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté : évaluation de l'OED*, Banque mondiale, Washington, DC.

Lancaster, Carol (1997). « The World Bank in Africa since 1980 : The Politics of Structural Adjustment Lending » in Kapur, Devesh et al (1997b). *The World Bank : Its First Half Century*, Volume two Perspectives, Brooking Institution Press, Washington, D.C.

Léautier, Frannie A. (2006). *Cities in a Globalizing World : Governance, Performance & Sustainability*, WBI Learning resources Series, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C.

Lethem, J. Francis et Vincent J. Riley (1982). « L'assistance technique de la Banque Mondiale », Compte rendu des activités de la Banque Mondiale et leçons à tirer de son expérience, *Finances & Développement* / décembre.

Linn, Johannes F. (1983). *Cities in the Developing World : Policies for Their Equitable Growth*. (Oxford University Press for the World Bank), 230 pp.

Ljung, Per et Catherine Farvacque-V (1988). « Addressing the Urban Challenge : A review of the World Bank FY87 Water Supply and Urban Development Operations », General Operational Review, Infrastructure and Urban Development Department.

Mackay, Keith (2006). *Evaluation Capacity development: Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*, ECD Working Paper Series n° 15, Banque Mondiale, Washington D.C.

Madavo, C.E. (1979). « Senegal : Urban sector mission », Banque Mondiale, Washington, D.C.

Masson, Edward S et Robert E. Asher (1973). *The World Bank since Bretton Woods*, The Brooking Institution, Washington, D.C.

Mattingly, Cheryl et al. (1984). *Urban Practice in the Bank : Notes Toward a Learning Agenda*, MIT.

OCDE (2002). *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Development Assistance Committee, n° 6.

Operations Evaluation Department (OED) (1990). *Free-Standing Technical Assistance for Institutional Development in Sub-Saharan Africa*, PRECIS n° 2, World Bank, Report n° 8573. Washington, D.C.

Operations Evaluation Department (OED) (1998). « Un succès et une gageure : l'AGETIP du Sénégal », Report d'évaluation de l'OED, n° 28716, PRÉCIS, n° 148, OED – World Bank, Washington, D.C.

Operations Policy and Country Services (2006). *Accelerating the Results Agenda: Progress and Next Steps*, World Bank, Washington, D.C.

Payer, Cheryl (1982). *The World Bank : A Critical Analysis*, Monthly Review Press, New York and London, 414 pp.

Payne, Geoffrey ed. (1984). *Low-Income Housing in the Development World : The Role of Sites and Services and Settlement Upgrading*. (Chichester : Jphn Wiley) 271 pp.

Péan, Leslie (1993). *AGETIP : A new resource to meet the urban challenge*, The Worldbank, Transportation, water and urban development department, Washington D.C.

Pearson, L. B. (1969). *Partners in Development : Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger Publications.

Peattie, Lisa R. (1996). « Urban Research in the 1990s », in Cohen, Michael A et al. (©1996). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. pp. 371-391.

Pope, Jeremy (1996a). « Ethics, Accountability and Transparency », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C., p.p. 41-47.

Pope, Jeremy (1996b). « Guiding Principles on Civil Service Reform », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C., p.p. 49-56.

Reliquet, Chantal, 1980). *Sénégal : secteur urbain*, rapport préliminaire, Département des Projets urbains, Division Afrique de l'Ouest, Banque Mondiale, Washington, D.C.

République du Sénégal (1982). *Rapport d'achèvement sur les projets des parcelles assainies*, Contribution du Sénégal au rapport final de la Banque Mondiale, N° 1072/82, I.B.R.D.

Shand, David (1996). « New Public Management : Changes and Issues in an International Perspective », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C, p.p. 9-17.

Sivaramakrishnan, K. C. (©1996). « Urban Governance: Changing Realities » in Cohen, Michael A et al. (©1996). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. pp. 225-241.

Tager, Carolyn (1977). « Senegal Evaluation of Urban Project », note au chef de division, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Tager, Carolyn (1982). « Sites and Services Project, Supervision Mission /PCR, Back-to-Office report ». Banque Mondiale, Washington, D.C.

Tager, Carolyn et Claude Delapierre (1980). « Credit 336-SE-Sites and Services Project, Supervision Mission, Back-to-Office and Full Report ». Banque Mondiale, Washington, D.C.

The Urban Edge : Issues and Innovation (1985). « New Directions in Bank Projects » Vol. 9, N° 3, pp. 1-8.

Toussaint, Éric (2000). « Banque Mondiale et FMI : Des origines à aujourd'hui » in *La Bourse ou la Vie. La finance contre les peuples*, Co-Édition Luc Pire, Bruxelles / Cadtm – Bruxelles / Syllepse Paris / CETIM – Genève.

Viloria-Williams, Julie (2006). *Urban Community Upgrading : Lessons from the Past-Prospects for the Future*. World Bank Institute, The World Bank, Washington, D.C.

Williamson, Olivier E. (1994). « Institutions and Economic Organization : The Governance Perspective », Paper prepared for the World Bank's Annual Conference on development Economics., Washington, D.C., April 28 et 29.

Wolfensohn, James D. (2003). *A New Global Balance: The Challenge of Leadership*, Address to the Board of Governors, Dubai, United Arab Emirates, The World Bank, Washington, D.C.

Wolfowitz, Paul (2005). *Charting a Way Ahead: The Results Agenda*, Address to the Board of Governors, Washington, The World Bank, Washington, D.C.

Sites internet

<http://www.urbantimeline.org/intl/cm/unhabitatI.html>

<http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/plan.html>

<http://www.pdm-net.org/Newsite/french/pdm/mission.htm>

<http://www.pdm-net.org/Newsite/french/pdm/programmes/crid.htm>

<http://www.unesco.org/most/africa15.htm>

<http://www.unesco.org/most/most2.htm>

http://en.wikipedia.org/wiki/Everett_Rogers

<http://www.World Bank.org>

[http : wbln1023.worldbank.org/oed/OEDDocLib.nsf/intrapgname/oldratingsdefs](http://wbln1023.worldbank.org/oed/OEDDocLib.nsf/intrapgname/oldratingsdefs)

ANNEXES

ANNEXE I: LA LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS POUR CONSTITUER LE CORPUS

Le projet des parcelles assainies

- Banque Mondiale (1972a). *Appraisal of Sites and Services Project* № PS11 – Senegal, Special Projects Department, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1972b). *Report and Recommendation of the President to the Executive Directors on a Proposed of Senegal for Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1983b). « Senegal - Sites and services project », *Project completion report*, Report № 4768, Banque Mondiale, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1974a). *Projets de trames d'accueil*, Sector Working Paper (Programmes conventionnels). Document de politique sectorielle, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1974b). *Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C;
- Cohen, Michael Alain (1973a). « The Preparation of Site and Services Projects : a discussion paper », Urban and Regional Economic Division, Urban and Regional report n° 73-3.

Les projets d'assistance Technique pour la Réhabilitation et la Gestion Urbaine et de développement municipal et d'habitat

- Banque Mondiale (1984). « Report and the recommendation of the International Development Association to the executive directors on a Proposed development credit of SDR 2.9 million and a proposed special find credit of SDR 2.8 million to the republic of Senegal for an Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » Report, № P-3672-SE, World Bank, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1991c). « Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » *Project Completion Report*, № 10178, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa regional Office, World Bank, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1993a). « Urban management and rehabilitation Project », *Performance Audit Report*, № 11830, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1988). « Municipal and Housing Development Project », *Staff Appraisal Report*, № 6984-SE – Senegal, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Regional Office, World Bank, Washington, D.C;

- Banque Mondiale (1997d). « Municipal and Housing Development Project », *Implementation Completion Report*, № 17198 – Republic of Senegal, Water and Urban II, Country Department 14, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

Les projets AGETIP 1 et 2

- Banque Mondiale (1992). « Second Public Works and Employment Project », *Staff Appraisal Report – Republic of Senegal*, № 10421-SE, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1997a). « Public Works and Employment Projects », *Performance Audit Report – Senegal-AGETIP*, № 16516, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.
- PÉAN, Leslie (1993). *AGETIP : A new resource to meet the urban challenge*, The World Bank, Transportation, water and urban development department, Washington D.C.
- OED (1998). « Un succès et une gageure : l'AGETIP du Sénégal », Rapport d'évaluation de l'OED, n° 28716, *PRÉCIS*, n° 148, OED – World Bank, Washington, D.C.

Les programme d'appui aux communes 1 et 2

- Banque Mondiale (2005b). *Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Implementation Completion report, Report N° 32408.
- Banque Mondiale (2005c). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Integrated Safeguards Data Sheet, Report N° AC1197, Vol. 1 of 1.
- Banque Mondiale (2004). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Project Information Document, Report N° AB1005, Vol. 1 of 1.
- Banque Mondiale (1997b). « Republic of Senegal Urban Development and Decentralization Program », *Staff Appraisal Report* N° 17132-SE, Washington D.C.
- Banque Mondiale (1997c). « Senegal - Fourth Urban Project », Vol. 1, Project Information Document, Report N° PID991, Washington D.C.
- Banque Mondiale (1997e). *Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive directors on a proposed credit to the amount of SDR 55.2 million to the*

Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program, Report N° P 7189-SE.

Le projet de renforcement et d'équipement des collectivités locales

- Banque Mondiale (2006b). « Republic of Senegal, Local Authorities Development program», Project Appraisal Document N° 34941-SN, Water and urban 2, Country department 14, Africa Region, Washington D.C.

ANNEXE II: LE PROTOCOLE DE SOUSCRIPTION À LA POLITIQUE DE DIVULGATION DE LA BANQUE

Archives - Archives Registration Application Page 1 of 2

[The World Bank](#) [Home](#) [Site Map](#) [Index](#) [FAQs](#) [About](#) [Countries](#) [Data & Research](#) [Learning](#) [News](#) [Projects & Operations](#) [Publications](#)

Archives Search [Archives]

Home > About Us > Archives > Archives Registration Application in

History
 Chronology
 Access to Collections
 Search the Archives
 Special Archives Projects
 Site Tools
 > Archives Registration Application

Archives Registration Application

The World Bank Group Archives asks all prospective researchers to complete the form. The information you provide will be used only to handle your request in the Archives forward it to an appropriate office for reply.

When you are filling out the form please be as specific as possible. Details - such as dates, locations related to your topic - will help us understand your research needs.

Please note: The Archives will not begin processing a research request until this form is completed and returned.

Your Personal Data

Name: (First name, Family name)

Address:

City: State: Mail Code:

Country: Country of Citizenship:

Telephone: Fax: Email:

ID Type: (passport, visa, etc) ID Number:

Research Information

Please indicate category of your research:

Check one or more:

☒ Academic ☐ Media
☐ Government ☐ NGO
☐ Local history ☐ Family history
☐ Business ☐ Other

Please describe your research topic and be as specific as possible

TITRE DE LA THÈSE : LA BANQUE MONDIALE ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL
 THÈME DE LA RECHERCHE : DÉVELOPPEMENT URBAIN
 PÉRIODE DE LA RECHERCHE : 1970 À NOS JOURS, PRÉCISEMENT ENTRE 1973 ET 2004

May the Archives' staff advise other individuals of the subject of your research?
☒ Yes ☐ No

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,m...> 12/16/2005

May the Archives' staff advise other individuals of the reference items that were saved?
☐ Yes ☐ No

Do you intend to publish your research?
☐ Yes ☐ No

If yes, tentative date: DECEMBRE 30-2006

I will acknowledge the use of the World Bank Group Archives in any publication result
 my research through correct citation of sources and will provide the Archives with a 5
 any publication resulting from my use of the Archives. I will obtain the permission of
 owners where required by law if I wish to further reproduce documents.

*Researchers who plan to visit the Archives Reading Room must read and agree to abide
 Archives Reading Room Rules as posted at the Archives external website.*

I have read and agree to abide by the Reading Room Rules posted at the Archives web
 website, and I am aware that infringement of these rules may result in my being asked
 leaving the Archives.

☐ I agree ☐ I do not agree

The following information, although not required for obtaining a research card, would aid our
 assisting you in your research.

Level of Education:

<input type="radio"/> Undergraduate	<input type="radio"/> M.A.
<input type="radio"/> Professional Degree	<input type="radio"/> PH.D.
<input type="radio"/> Other	

Save

ANNEXE III: LA LISTE DES EXPERTS CONSULTÉS

Catégorie		Nom et prénom	Fonction	Organisme	Observation
Experts actuels de la Banque Mondiale en place à Washington	1	Kingbo, Pierre-Joseph	Spécialiste en évaluation	Groupe indépendant d'évaluation	S'occupe de la gestion du savoir, communication et diffusion des évaluations
	2	Vitkovic, Catherine Farvacque-	Lead. D. Spécialiste	Développement Urbain Secteur Urbain, Eau, Énergie Afrique Occidentale et centrale	Responsable des PDU; a écrit plusieurs ouvrages sur l'intervention urbaine de la Banque en Afrique subsaharienne
	3	Zheng, Kangbin	Économiste principal	Corporate Strategy Group/Department	Compare les approches développées en Asie
	4	Hannah, George	Public information Officer	Infoshop, Office of the Publisher Public information Service, Disclosure Unit	Connaît la source des tendances des stratégies et des politiques ainsi que les motivations de la Banque
	5	Angwe, Jonathan	Assistant de recherche	Département d'Agriculture et du Développement Rural	Regard spécifique sur les stratégies nationales en fonction
	6	Mbwangue, Jonas	Economic Policy Specialist	Environmentally & Social Sustainable Development Division, The World Bank Institute	Compare les limites des approches développées en fonction des attentes locales
	7	Djahlin, L. Rodrigue	Consultant, community, Development Specialist	AFTS3, Groupe indépendant d'évaluation	Compare avec les microprojets locaux
	8	Kambou, Gerard	Snior Evaluation Officer	Groupe indépendant d'évaluation	Country Evaluation and Regional relations près l'IEG
	9	Wane, Waly	Économiste	Development Research Group	Développement conceptuel
	10	Roy, Gilbert	Urban Coordinator	Groupe indépendant d'évaluation	Stratégie globale et évaluations
	11	Debomy, Sylvie	Spécialiste développement urbain	Département urbain Afrique	Nous a remis des documents factuels et des publications sur notre sujet
	12	Nguelie Djieya, Rose	Secrétaire assistante	Corporate Strategy Group	Est informée des changements d'orientations des politiques
	13	Pedro Arizti	Results Secretariat	Operations Policy and Country Service	Développement de nouvelles approches stratégiques
	14	Chassard, Joëlle	Manager	Corporate Strategy Group	Développement stratégique
Anciens de la Banque	15	Diop, Ousmane Blondin	Représentant du Sénégal	UNESCO, Paris	Ancien secrétaire général et directeur de l'OHLM. A été chef de l'Unité des parcelles assainies
	16	Tager, Carolyn	Consultante, ancienne professeure	Entreprise autonome	A contribué à l'élaboration des projets d'assistance technique

Chercheurs spécialistes des enjeux ciblés par les projets de développement urbain	17	Cohen, Michael Alain	Professeur	Bank's Vice-President for Environmentally Sustainable Development (Senior Advisor)	A travaillé et compte plusieurs travaux critiques sur les politiques urbaines de la Banque
	18	Godin, Lucien	Consultant	Groupe Huit / Paris	Plusieurs travaux sur les projets urbains
	19	Stren, Richard	Professeur	Département de science politique, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto	Expert/professionnel, chercheur a beaucoup écrit sur les politiques urbaines de la Banque Mondiale
	20	Osmont, Annik	Professeure	Institut français d'urbanisme, Université de Paris viii - Laboratoire des théories urbaines, Groupement Économie Mondiale et Développement	Publications et recherches sur les politiques urbaines de la Banque en Afrique (Sénégal) et Afrique du Nord, très critique, connaît les PDU sénégalais (1972-1994)

ANNEXE IV : LE GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES EXPERTS

Identification

a. « Division » de la Banque Mondiale à laquelle vous travaillez ou avez travaillé

b. Dans votre division, vous êtes :

☐ _____

☐ _____

☐ _____

c. Activité principale/niveau de responsabilité dans la dynamique des PDU étudiés

☐ _____

☐ _____

☐ _____

☐ _____

e. Existe-t-il dans votre division une démarche/un processus d'élaboration et d'évolution des politiques de développement urbain?

☐ Oui ☐ Non

Si oui, quelle est-elle?

f. Quel démarche/processus est le plus souvent utilisée pour élaborer et faire évoluer vos politiques de développement urbain?

g. Avez-vous fait recours aux approches suivantes?

	Très – le plus souvent	Souvent	rarement	Pas du tout
Analyse de la structure et des caractéristiques des projets	4	2	-2	-4
Les analyses de contexte des projets	4	2	-2	-4
Le développement institutionnel	4	2	-2	-4
Les analyses centrées sur le volet opérationnel/technique	4	2	-2	-4
Les analyses socio-économiques et financières	4	2	-2	-4
Explications et interprétations «politiques» de la Banque Mondiale	4	2	-2	-4
L'évaluation	4	2	-2	-4

h. Avez-vous des commentaires à ajouter concernant l'élaboration et l'évolution des politiques de développement urbain en Afrique subsaharienne par la Banque?

Après avoir pris connaissance du questionnaire ci-joint, veuillez donner votre avis sur les points suivants. Vos commentaires et suggestions dans les espaces prévus sont appréciés.

4. Vous voudrez bien dire si vous êtes: (4) totalement d'accord, (2) plutôt d'accord, (0) indifférent, (-2) plutôt en désaccord, (-4) totalement en désaccord avec:

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
Le titre,	4	2	0	-2	-4
les concepts utilisés,	4	2	0	-2	-4
Le sens du questionnaire,	4	2	0	-2	-4
Son orientation générale,	4	2	0	-2	-4
sa clarté,	4	2	0	-2	-4
La longueur de la lettre de présentation,	4	2	0	-2	-4
La longueur du questionnaire,	4	2	0	-2	-4
La pertinence de la lettre,	4	2	0	-2	-4
La pertinence des questions	4	2	0	-2	-4

4.1. Vous pensez qu'on pourrait ajouter :

4.2. Vous pensez qu'on pourrait soustraire :

Commentaires et suggestions :

Questions générales et question spécifiques sur l'AOp et sur l'Est

1. Dominance de l'apprentissage opérationnel (AOp) : nous pensons que la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne, soit l'origine, l'opérationnalisation et l'évolution, particulièrement au Sénégal entre 1972 et 2006, a été influencée par deux groupes de facteurs :

- ceux qui relèvent de l'apprentissage opérationnel;
- ceux qui ne relèvent pas de l'apprentissage et qui sont tributaires à l'environnement structurel, en particulier à l'administration et la gestion des villes comme structure retenue pour sa proximité au développement urbain.

Quel est votre avis sur cette affirmation?

4 2 0 -2 -4

Commentaires :

2. L'apprentissage opérationnel est défini comme la formulation des leçons à partir des productions scientifiques et des documents factuels et leur intégration dans les expériences/projets consécutifs. Nous avons détecté des leçons issues des contextes, des objectifs, des stratégies opératoires, de la gestion et des évaluations afin de construire une logique explicative de la dynamique des projets de développement urbain (PDU) au Sénégal entre 1972 et 2006.

Voici la logique que nous avons pu déceler. Celle-ci comprend sommairement quatre phases : développement physico-spatial (DPS), développement politico-institutionnel (DPI), développement de la productivité urbaine (DPU) et développement municipal et décentralisation (DMD). De façon précise, il s'agit du passage en ordre chronologique des projets suivants : « parcelles assainies », constitue la première phase. L'« Assistance technique pour la réhabilitation et la Gestion urbaine » et le « développement municipal et de l'habitat » constituent la deuxième phase. Les projets de travaux d'intérêt public pour l'emploi, dénommés « AGETIP 1 & 2 », constituent la troisième phase. Les « programmes d'appui aux communes 1 & 2 », dénommés « projets de développement urbain et la décentralisation », constituent la quatrième phase.

2.1. Approuvez-vous ce classement? Avez-vous une autre suggestion de classement? Laquelle?

4 2 0 -2 -4

Commentaires :

2.2. Indiquer l'importance qu'occupent pour la dynamique des PDU sénégalais entre 1972 et 2006 le DPS, le DPI, le DPU et le DMD comme facteurs d'AOp par rapport à ceux de l'Est.

	Très grande importance	Grande importance	important	Faible importance	Très faible importance
Déclencheur (s)	4	2	0	-2	-4
Agent (s)	4	2	0	-2	-4
Effet (s)	4	2	0	-2	-4
Processus	4	2	0	-2	-4
Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires :

2.3. Avez-vous des connaissances sur les différents projets inventoriés?

Trouvez-vous pertinent que l'AOp se fasse à partir des déterminants contextuel, objectiviste, stratégique, gestionnaire et du bilan? Ces déterminants sont-ils oui ou non

inséparables? _____

Pourquoi? _____

Pensez-vous que la Banque Mondiale les a oui ou non considérés de manière séparée dans l'élaboration de ses PDU? _____

Quels déterminant (s) parmi les quatre pensez-vous que la Banque Mondiale a le plus considérés? Pourquoi?

- Contexte _____
- Objectif _____
- Stratégie _____
- Gestion _____
- Bilan _____

Trouvez-vous d'autres déterminants? Lesquels?

	Très grande importance	Grande importance	important	Faible importance	Très faible importance
L'écart/décalage entre contexte et objectifs	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre contexte et stratégies	4	2	0	-2	-4

L'écart/décalage entre contexte et gestion	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre contexte et bilan	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre objectifs et stratégies	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre objectifs et gestion	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre objectifs et bilan	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre stratégies et gestion	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre stratégies et bilan	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre gestion et bilan	4	2	0	-2	-4

3. L'environnement structurel (ESt), perçu comme un cadre « idéologique » créé pour parvenir à une fin économique, politique, sociale et culturelle.

Voici les concepts retenus à la lumière des travaux de Stren (2004) dans le cadre de « l'administration et la gestion des villes », que nous considérons comme « structure environnementale » pour rendre compte de la dynamique des PDU de la Banque Mondiale au Sénégal entre 1972 et 2006 :

- Gouvernement local : correspond aux activités où l'administration centrale est seule pourvoyeur et interlocuteur des projets d'aide au développement urbain;
- Gestion urbaine : correspond à l'époque de la décentralisation, de l'implication populaire, de la société civile et du secteur privé.
- Gouvernance urbaine locale : correspond aux exigences démocratiques et de transparence dans les interactions entre les acteurs locaux et des cadres décentralisés, terrain d'opérationnalisation des projets.

Indiquer l'importance qu'occupent pour la dynamique des PDU sénégalais entre 1972 à 2006 chacun des items suivants comme facteurs explicatifs : le gouvernement local, la gestion urbaine et la gouvernance urbaine locale.

	Très grande importance	Grande importance	important	Faible importance	Très faible importance
gouvernement local	4	2	0	-2	-4
Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
Autre	4	2	0	-2	-4

Questionnaire

Après avoir pris connaissance du résumé et des explications présentant *l'approche d'explication de la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne, particulièrement au Sénégal de 1972 à 2006*, dites si vous êtes: (1) totalement d'accord, (2) plutôt d'accord, (3) indifférent, (4) plutôt en désaccord, (5) totalement en désaccord avec les énoncés ci-dessous, en considérant chacun des facteurs proposés dans l'approche. Vous pouvez commenter les raisons de votre choix dans la section prévue à cet effet. Chacun des énoncés (de 1 à 3) pourrait être lu de la manière suivante :

Si nous devons « valider » *l'approche basée sur l'apprentissage opérationnel et sur l'environnement structurel pour expliquer la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne, particulièrement au Sénégal de 1972 à 2006*, nous pensons que :

1p. Les facteurs d'AOp suivants de l'approche identifiables dans les phases sont pertinents :

	totalelement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totalelement en désaccord
1.1p. Le contexte	4	2	0	-2	-4
1.2p. Les objectifs	4	2	0	-2	-4
1.3p. Les stratégies opératoires	4	2	0	-2	-4
1.4p. La gestion	4	2	0	-2	-4
1.5p. Le bilan	4	2	0	-2	-4
1.6p. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur la pertinence :

1m. Les facteurs d'AOp suivants identifiables dans les phases sont utiles et mobilisables/applicables :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
1.1m. Le contexte	4	2	0	-2	-4
1.2m. Les objectifs	4	2	0	-2	-4
1.3m. Les stratégies opératoires	4	2	0	-2	-4
1.4m. La gestion	4	3	0	-2	-4
1.5m. Le bilan	4	2	0	-2	-4
1.6m. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'utilité présumée de l'approche et sa mobilisation / applicabilité :

1a. Les facteurs d'AOp suivants identifiables dans les phases sont acceptables

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
1.1a. Le contexte	4	2	0	-2	-4
1.2a Les objectifs	4	2	0	-2	-4
1.3a. Les stratégies opératoires	4	2	0	-2	-4
1.4a. La gestion	4	2	0	-2	-4
1.5a. Le bilan	4	2	0	-2	-4
1.6a. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'acceptabilité :

2p. Les facteurs de l'ESt suivants de l'approche sont pertinents :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
2.1p. Gouvernement local	4	2	0	-2	-4
2.2p. Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
2.3p. Gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
2.4p. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur la pertinence :

2m. Les facteurs de l'EST suivants sont utiles et mobilisables / applicables :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
2.1m. Gouvernement local	4	2	0	-2	-4
2.2m. Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
2.3m. Gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
2.4m. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'utilité présumée de l'approche et sa mobilisation / applicabilité:

2a. Les facteurs suivants sont acceptables

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
2.1a. Gouvernement local	4	2	0	-2	-4
2.2a. Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
2.3a. Gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
2.4a. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'acceptabilité :

3. Les facteurs appris de l'approche sont cohérents suivant un ordre logique :

4 2 0 -2 -4

Commentaires :

4. Aux facteurs appris décrits dans cette approche, suggérez-vous qu'on en ajoute pour le rendre plus complet, plus efficace et plus efficient qu'elle n'apparaît? Cochez, nommez puis commentez.

☐ Oui

Non ☐

Si oui, lequel (lesquels)?

Commentaires :

5. Aux facteurs appris décrits dans cette approche, suggérez-vous qu'on doive en soustraire pour le rendre plus simple, plus efficace et plus efficient qu'elle n'apparaît? Cochez, nommez et commentez.

☐ Oui

Non ☐

Si oui lequel (lesquels)?

Commentaires :

6. Dans votre division, pour quelle catégorie d'acteur/d'agent et pour quel type de responsabilité cette approche serait-elle le plus susceptible d'être utilisable? Nommez-en trois au moins, si possible.

6.1A. Catégorie d'agent : _____

6.1B. Type de responsabilité

6.2A. Catégorie d'agent :

6.2B. Type de responsabilité

6.3A. Catégorie d'agent : _____

6.3B. Type de responsabilité

7. Est-ce que cette approche vous paraît comme une démarche utile pour élaborer et faire évoluer une politique de développement urbain?

☐ Oui☐ Non

Pourquoi? _____

8. Seriez-vous prêts à adopter/utiliser cette approche à l'intérieur de votre organisation?

☐ Oui☐ Non

Pourquoi? _____

9. Après avoir donné votre avis sur les facteurs de l'approche, sa pertinence, son utilité, sa cohérence, son potentiel d'être mobilisable et son applicabilité, présentez, en quelques lignes, votre réaction globale vis-à-vis de celle-ci.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

**L'INTERVENTION DE LA BANQUE MONDIALE ET LA RECONFIGURATION
INSTITUTIONNELLE AU NIVEAU LOCAL : ANALYSE DE HUIT PROJETS DE
DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL (1972-2006)**

**THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU PROGRAMME CONJOINT DE DOCTORAT
EN ÉTUDES URBAINES INRS - UQAM**

VOLUME II

PAR

NDONGO MEBOMETA

JANVIER 2010

VOLUME II

TABLE DES MATIÈRES

VOLUME I.	ii
LISTE DES TABLEAUX	xviii
LISTE DES FIGURES	xxi
LES ENCADRÉS	xxi
LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	xxii
LISTE DES SYMBOLES	xxiv
RÉSUMÉ	xxv
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
PARTIE I.	11
COMPRENDRE LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	11
CADRES PROBLÉMATIQUE, CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE	11
CHAPITRE I : LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL : UNE HISTOIRE À CONSTRUIRE	12
1.1. La Banque Mondiale et son intérêt pour l'urbain	13
1.1.1. Les projets urbains de la Banque Mondiale : un objet d'étude	14
1.1.2. Le cadre de la dynamique des projets de développement urbain	16
1.1.3. La place de la Banque Mondiale dans le système d'organisations de Bretton Woods	18
1.1.4. L'intérêt de la Banque Mondiale pour le développement urbain et la place des projets sous-jacents dans sa politique	22
1.1.5. La programmation ou la dynamique au coup par coup?	23
1.1.6. La gouvernabilité programmée ou les jalons vers la greffe d'une autre forme de gouvernance locale?	24
1.1.7. Les indications possibles	25
1.2. Deux approches interprétatives	27

1.2.1. Les interprétations centrées sur le contenu des projets	27
1.2.2. Les interprétations privilégiant l'aspect externe aux projets.....	30
1.2.3. Les forces et faiblesses des écrits explorés	34
1.2.4. L'étude de la dynamique des projets de développement urbain : les alternatives prometteuses.....	36
CHAPITRE II : UN CADRE CONCEPTUEL : LES BASES	
CONCEPTUELLES DE L'ANALYSE DE LA GOUVERNABILITÉ.....	44
2.1. Le développement urbain et les concepts sous-jacents	46
2.1.1. Un système physicospatial, politicoinstitutionnel et productif	46
2.1.2. La référence aux influences extrasociétales dans le contexte glocal	49
2.2 Le territoire et l'approche néoinstitutionnaliste.....	52
2.2.1. Le territoire : espace de conflit et de compromis	52
2.2.2. Le néoinstitutionnalisme	53
2.2.2.1. La théorie de la régulation.....	54
2.2.2.2. Les conventions entre les acteurs du développement.....	56
2.2.2.3. La gouvernance	58
2.2.2.4. De la gouvernance à la gouvernabilité programmée.....	63
2.3. La gouvernance locale flexible : cadre de la gouvernabilité programmée...	65
2.3.1. Le normatif : la gouvernance urbaine locale flexible.....	65
2.3.2. Le discursif : l'apprentissage opérationnel.....	69
2.3.2.1. L'historique et les composantes traditionnelles de l'apprentissage	69
2.3.2.2. La synthèse des facteurs d'apprentissage à partir des perspectives existantes	71
2.3.3. Le niveau théorique : la gouvernabilité.....	74
CHAPITRE III : LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	
3.1. Les questions et les hypothèses de la recherche.....	80
3.2. Le corpus empirique.....	82
3.2.1. La justification de l'étude du cas sénégalais et la Banque Mondiale.....	82
3.2.2. La pertinence et les contributions de la recherche	83

3.2.3. Le type de corpus	85
3.3. Les variables d'analyse des projets étudiés et les indicateurs de leur dynamique.....	87
3.4. Les modalités de cueillette et de structuration du corpus.....	91
3.4.1. Les sources documentaires primaires et secondaires	91
3.4.2. L'obtention et la provenance des documents	93
3.4.3. Les catégories et le contenu des documents.....	94
3.5. Les méthodes et techniques d'analyse documentaire.....	97
3.5.1. L'intérêt d'une perspective descriptive des projets et la définition de l'analyse documentaire	97
3.5.2. L'analyse de contenu documentaire	99
3.5.2.1. L'analyse de l'impact du discours tenu dans l'environnement structurel	100
3.5.2.2. La détermination des facteurs de l'apprentissage opérationnel	101
3.5.2.3. La conjonction des courants et l'interaction des projets : une caractérisation de la gouvernabilité induite au Sénégal	102
3.6. La consultation : le cadre de réalisation	104
BIBLIOGRAPHIE.....	106
Les sources théoriques	106
Les documents techniques et spécialisés sur la Banque Mondiale	133
Sites internet.....	144
ANNEXES.....	146
ANNEXE I : LA LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS POUR CONSTITUER LE CORPUS	147
ANNEXE II: LE PROTOCOLE DE SOUSCRIPTION À LA POLITIQUE DE DIVULGATION DE LA BANQUE	150
ANNEXE III : LA LISTE DES EXPERTS CONSULTÉS	152
ANNEXE IV : LE GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES EXPERTS	154

VOLUME II.....	166
LISTE DES TABLEAUX.....	xviii
LISTE DES FIGURES	xxi
LES ENCADRÉS	xxi
LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	xxii
LISTE DES SYMBOLES	xxiv
PARTIE II.....	167
LES PROJETS DE LA BANQUE MONDIALE EN DÉVELOPPEMENT	
URBAIN AU SÉNÉGAL : L'ANALYSE EMPIRIQUE	167
CHAPITRE IV : LE SÉNÉGAL, BASE D'EXPÉRIMENTATION DES	
PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA BANQUE	
MONDIALE : VISION D'ENSEMBLE	168
4.1. La situation générale du Sénégal : une description sommaire.....	169
4.2. L'urbanisation rapide de l'espace sénégalais	172
4.3. Les bases du transfert du pouvoir vers le privé et le local	179
4.4. Les repères socioinstitutionnels et territoriaux préalables à l'intervention urbaine de la Banque au Sénégal : processus d'un construit historique ...	189
4.4.1. La colonisation et le déséquilibre sociospatial	189
4.4.2. La décolonisation et l'accentuation de la pauvreté urbaine	192
4.4.3. L'idéologie socialiste française et les réformes politicoadministratives	193
4.4.4. L'ouverture à la mondialisation et le foisonnement institutionnel.....	196
4.4.5. Le rôle des villes	199
CHAPITRE V : LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA	
BANQUE MONDIALE AU SÉNÉGAL	201
5.1. Les projets de développement urbain à l'étude.....	205
5.2. Phase 1 : la priorité physicospatiale; le projet 1 des parcelles assainies (1972-1981)	208

5.2.1. Le contexte : l'environnement local, l'urbanisation, ses variantes et ses effets	208
5.2.1.1. L'environnement externe : l'économie politique du développement urbain.....	210
5.2.1.2. La raison d'être du projet des parcelles assainies : lutte contre la pauvreté en impliquant les pauvres	211
5.2.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : réduire la pauvreté par l'autoconstruction	212
5.2.3. La gestion	217
5.2.3.1. Le cadre institutionnel et l'assistance technique	217
5.2.3.2. Le plan de mise en œuvre.....	220
5.2.3.3. Le développement sociocommunautaire : les premiers pas de l'organisation du local	221
5.2.4. Les prévisions face aux résultats obtenus : le temps de la déception.....	223
5.2.4.1. Les recommandations issues de la priorité physicospatiale	228
5.2.5. La dynamique vers la priorité physicospatiale : questionnements et analyse liminaire des diverses influences.....	229
5.3. Phase 2 : la priorité politicoinstitutionnelle; deux projets de gestion et de développement municipal (1984-1997)	234
5.3.1. Le projet d'assistance Technique pour la Réhabilitation et la Gestion Urbaine (1984-1989)	235
5.3.1.1. Le contexte du projet.....	235
5.3.1.1.1. L'environnement externe : impacts dans l'économie locale	236
5.3.1.1.2. La raison d'être du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine : renforcer les institutions.....	238
5.3.1.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : appuyer la gestion urbaine par l'assistance technique	239
5.3.1.3. La gestion : le privé et le local sous représentés	242
5.3.1.4. Le bilan.....	244

5.3.1.4.1. Les aspects positifs.....	244
5.3.1.4.2. Les éléments négatifs du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine	245
5.3.2. Le projet 3 de développement municipal et d'habitat (1988-1997)	249
5.3.2.1. Le contexte : besoins de consolidation des pouvoirs locaux.....	249
5.3.2.1.1. Le contexte externe : l'abandon de l'intervention physique	250
5.3.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du projet de développement municipal et habitat : la gestion pour consolider le pouvoir municipal	251
5.3.2.2. Les stratégies opératoires : l'autogestion d'acteurs locaux.....	252
5.3.2.3. La gestion : amplifier le rôle du local	256
5.3.2.4. Le bilan des projets politicoinstitutionnels : la gestion urbaine au cœur du développement institutionnel	258
5.3.2.4.1. Les succès de la priorité politicoinstitutionnelle : des risques minimisés	259
5.3.2.4.2. Les échecs de la priorité politicoinstitutionnelle.....	261
5.3.2.4.3. Les recommandations issues du bilan des projets politicoinstitutionnels	262
5.3.2.5. La dynamique vers la priorité politicoinstitutionnelle : analyse liminaire des influences	263
5.4. Phase 3 : la priorité à la productivité urbaine; deux projets pour stimuler l'emploi (1989-1997).....	266
5.4.1. Le projet AGETIP 1 (1989-1992)	267
5.4.1.1. Le contexte : un environnement local marqué par le chômage.....	267
5.4.1.1.1. L'environnement externe : les programmes d'ajustement structurel	267
5.4.1.1.2. La raison d'être du projet AGETIP 1	269
5.4.1.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : assurer l'efficacité de la mise en œuvre des sous-projets	269
5.4.1.2.1. Les stratégies opératoires : l'usage de la main d'œuvre locale	270

5.4.1.3. La gestion	272
5.4.1.4. Le bilan et les recommandations subséquentes.....	274
5.4.1.4.1. Les recommandations au regard des faiblesses observables.....	276
5.4.1.5. Les facteurs liant le projet de développement municipal et de l'habitat et l'AGETIP 1	278
5.4.2. Le projet AGETIP 2 (1993-1997)	281
5.4.2.1. Le contexte : extension de l'AGETIP 1 sous l'émergence de la société civile	281
5.4.2.1.1. L'environnement externe : l'AGETIP, un concept attractif.....	281
5.4.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du projet AGETIP 2.....	282
5.4.2.2. Les stratégies opératoires : les composantes et les arrangements d'opérationnalisation.....	284
5.4.2.2.1. La programmation d'activités	285
5.4.2.2.2. Les coûts et le plan de financement	287
5.4.2.2.3. L'exécution du projet AGETIP 2	288
5.4.2.3. La gestion	289
5.4.2.4. Le bilan des deux AGETIP : la consolidation de la gestion urbaine.....	291
5.4.2.4.1. Évaluation positive des résultats en ce qui concerne les entreprises et les emplois.....	291
5.4.2.4.2. Des résultats moins intéressants en ce qui concerne le développement institutionnel.....	292
5.4.2.5. Les facteurs interactifs des AGETIP 1 et 2 : éléments d'analyse	295
5.5. Phase 4 : la priorité municipale et la décentralisation ; deux projets relatifs au Programme d'appui aux communes (1997-2006).....	298
5.5.1. Le Programme d'appui aux communes 1 (1997-2004).....	299
5.5.1.1. Le contexte : les communes en mal d'appropriation.....	299
5.5.1.1.1. L'environnement externe et la propension au local	299
5.5.1.1.2. La raison d'être et les objectifs du Programme d'appui aux	

communes 1.....	302
5.5.1.2. Les stratégies opératoires : l'ajustement municipal	304
5.5.1.2.1. Le financement d'opérations.....	306
5.5.1.3. La gestion : le cadre local et les arrangements institutionnels de mise en œuvre.....	307
5.5.1.3.1. Le cadre externe : responsabilisation et gouverne locales	310
5.5.1.4. Les résultats positifs prévus	312
5.5.1.4.1. Les résultats.....	313
5.5.1.5. L'AGETIP 2 et le Programme d'appui aux communes 1 : éléments d'analyse.....	314
5.5.2. Le Programme d'appui aux communes 2 (2004-2006).....	317
5.5.2.1. Le contexte : l'environnement local.....	317
5.5.2.1.1. L'environnement externe	318
5.5.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du Programme d'appui aux communes 2.....	319
5.5.2.2. Les stratégies opératoires	319
5.5.2.2.1. Les arrangements institutionnels et le financement	320
5.5.2.3. Les éléments de gestion et les mécanismes d'opérationnalisation.....	322
5.5.3.4. Le bilan des Programmes d'appui aux communes : la gouvernance urbaine locale comme priorité.....	322
5.5.3.4.1. Les échecs observables, les enseignements tirés et les recommandations	325
5.5.3.5. Les facteurs interactifs des Programme d'appui aux communes 1 et 2 : élément d'analyse objective	327
5.6. Phase 5 : La priorité à l'investissement et à l'ajustement municipal; le projet 8 de renforcement et d'équipement des collectivités locales (2006 et suivantes)	331
Conclusion.....	333

CHAPITRE VI : LA CONSTRUCTION D'UNE INSTITUTIONNALITÉ POLITICOADMINISTRATIVE : VERS UNE GOUVERNABILITÉ

PROGRAMMÉE.....	337
6.1. Le profil de la dynamique des projets de développement urbain.....	338
6.1.1. La normativité de l'environnement structurel et l'hétérogénéité institutionnelle	339
6.1.1.1. Les normes et la normativité comme référence	339
6.1.1.2. L'isomorphisme à la gouvernance urbaine locale flexible.....	340
6.1.2. La rationalité de l'apprentissage opérationnel	344
6.1.2.1. Les caractéristiques et les sources.....	344
6.1.2.2. Le leadership des agents.....	345
6.1.2.3. Le réseau des savoirs.....	348
6.1.2.4. La contribution de l'apprentissage à l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain.....	350
6.1.3. Le <i>re-scaling</i>	352
6.1.4. La notion théorique de gouvernabilité	353
6.1.4.1. La conjonction des courants de gouvernabilité.....	354
6.1.4.2. L'autre rôle de la Banque à la construction d'une institutionnalité locale	365
6.1.4.3. La gouvernabilité programmée	367
6.2. La logique de la dynamique des projets de développement urbain.....	369
6.2.1. La convergence triangulaire environnement/gouvernabilité/apprentissage	369
6.2.2. La perspective adaptative, flexible et proactive	371
6.2.3. L'analyse documentaire et la consultation : comparaison et limites.....	373
6.2.4. La volonté hégémonique de la Banque	373
6.3. La discussion des hypothèses de la recherche.....	377

CHAPITRE VII : LE CONSTAT DE LA GOUVERNABILITÉ	
PROGRAMMÉE PAR LA BANQUE MONDIALE AU SÉNÉGAL : LA	
VALIDATION DES EXPERTS.....	383
7.1. La déception des interventions programmées	384
7.2. Les facteurs de la gouvernabilité programmée par la Banque au Sénégal	
selon les personnes ressources.....	385
7.2.1. Les facteurs instigateurs des projets.....	385
7.2.2. Les facteurs qui contribuent à l'évolution des projets.....	388
7.2.3. Les facteurs de l'environnement institutionnel extérieur et intérieur	390
7.2.4. Les facteurs liés au rôle de la Banque Mondiale.....	391
CONCLUSION GÉNÉRALE	394
BIBLIOGRAPHIE	400
Les sources théoriques	400
Les documents techniques et spécialisés sur la Banque Mondiale	427
Sites internet	438
ANNEXES.....	440
ANNEXE I : LA LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS POUR	
CONSTITUER LE CORPUS	441
ANNEXE II: LE PROTOCOLE DE SOUSCRIPTION À LA POLITIQUE DE	
DIVULGATION DE LA BANQUE	444
ANNEXE III : LA LISTE DES EXPERTS CONSULTÉS	446
ANNEXE IV : LE GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES EXPERTS	448

LISTE DES TABLEAUX

VOLUME I

Tableau 1 : Les indicateurs de la gouvernance urbaine locale flexible.....	66
Tableau 2 : La grille des indicateurs pour l'analyse de contenu documentaire	88

VOLUME II

Tableau 3 : Quelques indicateurs de développement au Sénégal.....	172
Tableau 4 : Nombre des villes et population urbaine au Sénégal entre 1920 et 1988	173
Tableau 5 : L'évolution des facteurs de la dynamique socioinstitutionnelle et territoriale au Sénégal.....	200
Tableau 6 : Les approches des huit projets de développement urbain sénégalais...	204
Tableau 7 : Grille d'analyse des projets de développement urbain au Sénégal	208
Tableau 8 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet des parcelles assainies.....	230
Tableau 9 : Les variables et indicateurs d'apprentissage de la priorité physico spatiale.....	232
Tableau 10 : L'organisation des travaux de planification et d'investissement du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine	243
Tableau 11 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine sénégalaise à partir du projet des parcelles assainies	248
Tableau 12 : Les variables de la dynamique du projet des parcelles assainies au projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine	249
Tableau 13 : Ventilation des coûts estimés du projet de développement municipal et habitat	255

Tableau 14 : Répartition du financement du projet de développement municipal et habitat	255
Tableau 15 : les coûts estimés du projet de développement municipal et habitat	256
Tableau 16 : Les éléments liant les projets sénégalais d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et le projet de développement municipal et habitat.....	264
Tableau 17 : Les indicateurs de la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine au projet de développement municipal et habitat.....	265
Tableau 18 : Les éléments spécifiques au projet AGETIP 1 montrant la dynamique partant du projet de développement municipal et habitat..	277
Tableau 19 : Les variables de la dynamique du projet de développement municipal et habitat à l'AGETIP 1.....	280
Tableau 20 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet AGETIP 2 à partir de l'AGETIP 1	297
Tableau 21 : Les variables de la dynamique de l'AGETIP 1 à 2.....	298
Tableau 22 : Les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 à partir des projets AGETIP.....	315
Tableau 23 : Les variables de la dynamique de l'AGETIP 2 au Programme d'appui aux communes 1.....	317
Tableau 24 : Les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 2.....	328
Tableau 25 : Les variables de la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 à 2.....	330
Tableau 26 : L'évolution des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal (1972-2006).....	334
Tableau 27 : La nature progressive et continue de la dynamique des projets.....	336

Tableau 28 : Le cadre explicatif de la dynamique des projets : déterminants environnementaux, courants théoriques de la gouvernabilité programmée et rationalité d'apprentissage	371
Tableau 29 : Matrice d'interprétation de l'action de la Banque vers l'ajustement municipal.....	377
Tableau 30 : L'évolution vers l'ajustement municipal	381
Tableau 31 : Les facteurs de la gouvernabilité programmée par la Banque au Sénégal selon les personnes ressources.....	386

LISTE DES FIGURES

VOLUME I

Figure 1 : L'organigramme de la Banque Mondiale.....	20
Figure 2 : La matrice d'interprétation des transformations locales provoquées par l'influence mondiale.....	49
Figure 3 : Les couplages des courants pour la dynamique des projets.....	103
Figure 4 : La fusion des trois couplages pour la dynamique des projets.....	103
Figure 5 : Les couplages possibles pour la dynamique d'un projet.....	104

VOLUME II

Figure 6 : Le Sénégal et les régions au Sénégal	170
Figure 7 : L'évolution de l'indicateur du développement humain au Sénégal entre 1970 et 2005	173
Figure 8 : Le financement des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal (1972-2006)	202
Figure 9: La construction d'une institutionnalité locale en développement urbain.....	368

LES ENCADRÉS

VOLUME I

Encadré 2: Les problèmes politiques perçus qui influencent la dynamique de l'externe.....	67
--	----

VOLUME II

Encadré 3 : La dynamique des AGETIP, un succès à pérenniser comme voie d'accès des bailleurs de fonds internationaux	296
---	-----

LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADM	Agence de développement municipal
AFRICATIP	Association régionale des Agences d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGC	Agence de gestion des contrats
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AMS	Association des maires du Sénégal
APCR	Association des Présidents des Communautés Rurales
BHS	Banque de l'habitat social
BM/Banque	Banque Mondiale
CCC	Compte de crédit communal
CCCE	Caisse Centrale pour la Coopération Économique
CFD	Caisse française de développement
CRDI	Centre de recherche et de développement international
CUD	Communauté urbaine de Dakar
DI	Développement institutionnel
DPI	Développement politicoinstitutionnel
DPS	Développement physicospatial
DPU	Développement de la productivité urbaine
DMD	Développement municipal et de la décentralisation
DIAM	Développement d'investissement et d'ajustement municipal
DCL	Direction des collectivités locales
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FECL	Fonds d'Équipements de Collectivités Locales
FCM	Fond de crédit municipal
IDA	International Development Association
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OHLM	Office de l'habitation à loyer modique

ONU	Organisation des nations unies
OPCS	Operations Policy and Country Services
PAC	Programme d'appui aux communes
PADDUS	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal
PAM	Programme d'ajustement municipal
PDMH	Projet de développement municipal et d'habitat
PATRGU	Projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine
PIP	Priority investment program (programme d'investissement prioritaire)
PDU	Projet de développement urbain
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB/PIB	Produit national brut / produit intérieur brut
PPA	Projet des parcelles assainies
PRECOL	Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales
SICAP	Société d'habitation du Cap-Vert
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UDDP	Urban Development and Decentralization Program
WBI	World Bank Institute

LISTE DES SYMBOLES

Les tableaux et les figures sont classés de façon arithmétique afin de faciliter le repérage.

Les unités de mesures :

M\$ en US	millions de dollars des États-Unis
m	mètre, unité de mesure linéaire
m ²	mètre carré, unité de surface
m ³	mètre cube, unité de mesure de volume
K	1000 unités
ha	hectare, unité de surface, la centième du m ²

PARTIE II

LES PROJETS DE LA BANQUE MONDIALE EN DÉVELOPPEMENT URBAIN AU SÉNÉGAL : L'ANALYSE EMPIRIQUE

CHAPITRE IV : LE SÉNÉGAL, BASE D'EXPÉRIMENTATION DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA BANQUE MONDIALE : VISION D'ENSEMBLE

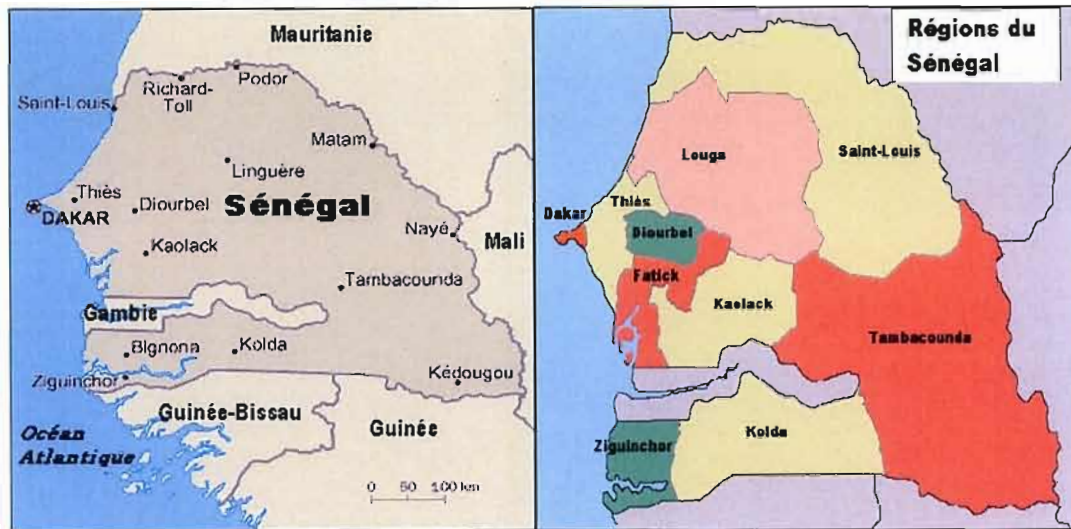
Dans ce chapitre 4, nous abordons le cadre sénégalais dans lequel la Banque Mondiale a expérimenté sa politique de développement urbain. Nous présentons ce cadre en décrivant d'abord la situation générale, ensuite le contexte d'urbanisation rapide qui a caractérisé le pays, puis ses transformations institutionnelles. Dans la première section, nous présentons la situation générale du Sénégal afin de cerner les facteurs ayant attiré la Banque Mondiale dans ce pays. La position géographique, le potentiel et les ressources naturelles disponibles, et quelques indicateurs de développement constituent les éléments qui ont nourri l'intérêt de la Banque pour le Sénégal. Dans la deuxième section, l'urbanisation rapide de l'espace sénégalais sera décrite pour faire ressortir les enjeux présents de façon prépondérante dans les grandes villes, mais qui se manifestent aussi dans les centres secondaires. Les enjeux en questions concernent principalement l'appauvrissement des populations, la prolifération des squatters et du secteur informel, la déficience des infrastructures et des services urbains, la pénurie de logements pour les pauvres, le tout dans un contexte où le pouvoir étatique est incapable d'appliquer des politiques efficaces et où la situation socioéconomique connaît des problèmes majeurs. Les bases du transfert du pouvoir gouvernemental vers le privé et le local constituent l'objet de la troisième section. Elle s'attarde aux insuffisances et à la complexité du système institutionnel, notamment les faiblesses des institutions municipales et l'échec des politiques locales. Dans la quatrième partie, nous dégageons les repères socioinstitutionnels et territoriaux préalables à l'intervention de la Banque Mondiale dans le développement urbain au Sénégal, surtout le processus historique par lequel ces repères ont permis la construction du cadre exploré.

4.1. La situation générale du Sénégal : une description sommaire

Le Sénégal sert de base de lancement et d'expérimentation des interventions urbaines de la Banque Mondiale en Afrique. Porte d'entrée de l'Afrique de l'Ouest francophone, le Sénégal, objet de cette thèse, présente des caractéristiques macroéconomiques et géopolitiques, aussi bien historiques que contemporaines, qui expliquent pourquoi la Banque Mondiale l'a choisi pour débiter ses interventions urbaines.

Le Sénégal se situe en Afrique de l'Ouest. Étendu sur 196 192 km², le territoire sénégalais est compris entre 12°8 et 16°41 de latitude nord et 11°21 et 17°32 de longitude Ouest. Sa pointe ouest (la presqu'île du Cap-Vert située à 560 km de la côte) constitue la partie la plus occidentale du continent africain. Le pays est bordé par deux frontières, l'une maritime, constituée de la côte atlantique et, l'autre terrestre. Celle-ci est partagée avec cinq pays limitrophes. Le périmètre gambien ceinture le territoire sénégalais, limité au sud-ouest par la Guinée-Bissau et la Guinée au sud-est. La Mauritanie borde le Sénégal au nord et au nord-est. La frontière est longue le Mali (Figure 6).

Figure 6 : Le Sénégal et les régions au Sénégal



Source : <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/senegalcarte.htm>, site consulté le 19 mars 2009.

Le climat tropical sec du type sahélien domine le pays. Ce dernier se distingue par une saison des pluies de juin à octobre et une saison sèche de novembre à juin. Les températures maximales d'été, période de pluie, alternent avec les minimales au mois de janvier. Sur le littoral, les températures oscillent entre 16°C et 30°C ; alors qu'au centre et à l'est elles peuvent atteindre 41°C. Pendant l'hiver en Europe, le Sénégal devient une destination appréciée permettant de développer l'activité touristique.

Pays de nombreuses personnalités de renommée internationale, telles l'ancien député français puis président du Sénégal, Léopold Sédar Senghor, devenu membre de l'Académie française, et l'historien et anthropologue Cheikh Anta Diop, le Sénégal est fortement représenté et actif dans les organisations internationales (Francophonie, Union africaine, UNESCO), et régionales (Union économique et monétaire ouest-africaine, Communauté des États sahélo-sahariens).

Le 20 août 1960, le Sénégal se retire de la fédération du Mali et proclame son indépendance. Dans sa structure politico-constitutionnelle, l'État agit à travers le

gouvernement dans un régime présidentiel démocratique aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire séparés.

En 2007, le Sénégal compte 11 régions, 35 départements, 92 arrondissements, 43 communes d'arrondissement, 67 communes et 324 communautés rurales. Les villes principales sont : Dakar, 1 009 256 h, Thiès, 311 324 h, Kaolack, 185 976 h, Ziguinchor, 158 370 h, et Saint-Louis, 154 496 h. La population du Sénégal, environ 1 million d'habitants en 1900 et 2,8 millions au moment de l'indépendance, s'élève à 11 343 328 h en 2007 et pourrait atteindre 13 709 845 en 2015.

Le Sénégal possède la troisième économie de la région ouest-africaine après le Nigeria et la Côte d'Ivoire. Compte tenu de sa situation géographique et de sa stabilité politique, le Sénégal fait partie des pays africains les plus industrialisés avec la présence de multinationales qui sont majoritairement d'origine française et étatsunienne. Tournée principalement vers l'Europe et l'Inde, l'économie sénégalaise bénéficie de partenariats avec la France, l'Inde et l'Italie. Cependant, depuis plusieurs années, la Chine est un partenaire grandissant comme en témoignent les sommets Chine-Afrique.

Les échanges commerciaux du Sénégal concernent essentiellement la pêche, principale source de devises, et le tourisme, développé essentiellement sur le littoral. Le poids de la dette extérieure de ce pays pauvre très endetté et l'importance de l'emploi occupé dans le secteur agricole laissent peu de marge pour un décollage économique. De plus, l'agriculture sénégalaise est très sensible aux aléas climatiques et aux invasions d'insectes.

En 1994, la monnaie est dévaluée et une politique de libéralisation se met à l'œuvre. Le Sénégal se soumet aux conditions imposées par le Fonds monétaire international afin de bénéficier d'un allègement de la dette. Depuis 2006, il figure dans la liste des pays éligibles. Son niveau de développement se mesure par certains indicateurs

relatifs à l'économie, à l'emploi, à la pauvreté et aux infrastructures de transport (Tableau 3). Entre 1970 et 2005, l'indicateur du développement humain sénégalais reste faible malgré certain progrès (Figure7).

Tableau 3 : Quelques indicateurs de développement au Sénégal

Indicateurs	Valeurs
Produit intérieur brut (2008)	13,897 milliards de dollars
Produit intérieur brut par habitant (2008)	1 110, 072 dollars
Main d'œuvre par secteurs (2006)	Agriculture : 18,3%; industrie : 19,2% - services : 62,5%
Taux de chômage (2001)	48%
Dette extérieure (2005)	1 604 millions de \$ du PNB
Population sous le seuil de pauvreté (2005)	54%
Aéroports (2006)	avec piste goudronnée : 9; avec piste en terre : 11; Total = 20
Gares ferroviaires et réseau ferré (2005)	20 et 906 km
Port avec un terminal (2005)	Dakar
Routes (2003)	goudronnées : 3 972 km dont 7 km d'autoroute non goudronnées : 9 604 km; Total = 13 576 km
Pipeline gaz (2006)	43 km

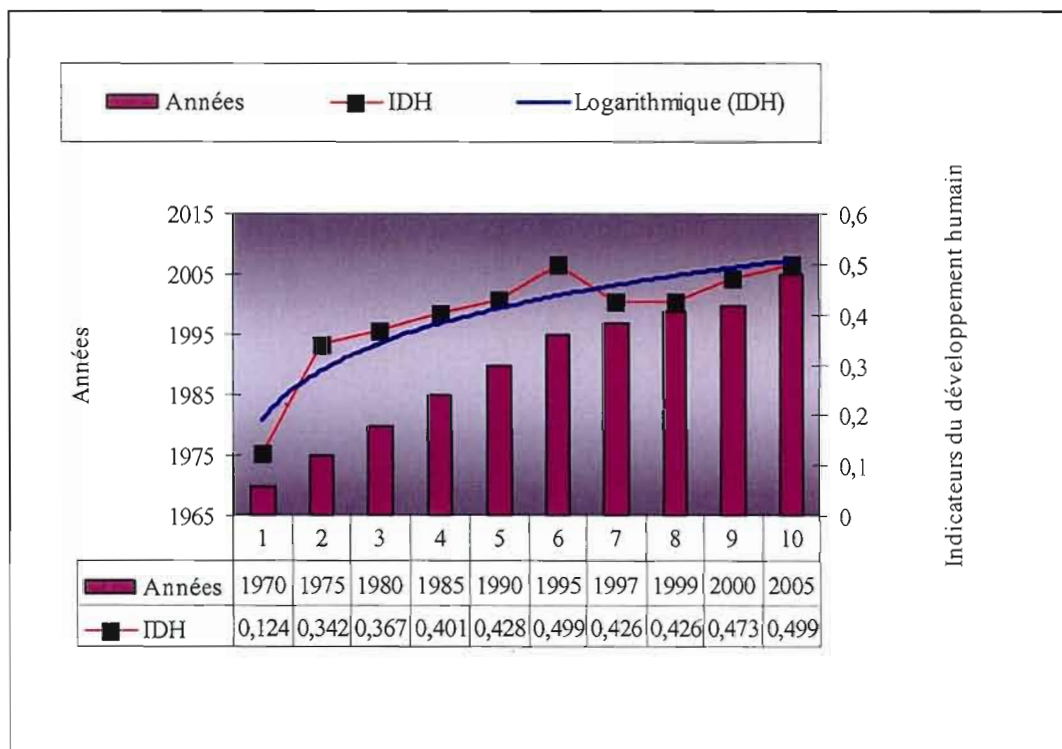
Source : CIA World Factbook,

http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89conomie_du_S%C3%A9n%C3%A9gal, site consulté le 19 mars 2009.

4.2. L'urbanisation rapide de l'espace sénégalais

À la fin des années 1960 et aux débuts des années 1970, l'urbanisation, ses variantes et ses effets bouleversent le cadre de vie des populations au Sénégal. Cette urbanisation s'accompagne de l'augmentation du nombre de villes (Tableau 4). Leur implantation se diffuse de la côte atlantique vers l'intérieur du pays. Les taux d'urbanisation varient selon les régions, même si le phénomène les concerne toutes.

Figure 7 : L'évolution de l'indicateur du développement humain au Sénégal entre 1970 et 2005



Source : Programme des Nations Unies pour le Développement (http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_fr_indictables.pdf, consulté le 19 mars 2009).

Tableau 4 : Nombre des villes et population urbaine au Sénégal entre 1920 et 1988

Années	Nombre de villes	% population urbaine	Population urbaine totale
1920	9	7	90 000
1940	17	11	190 000
1955	24	24	545 6000
1965	35	28	975 050
1976	53 (36 communes)	37 (33)	1 863 740 (1 666 410)
1988	103 (37 communes)	47 (39)	3 205 000 (2 658 600)

Source : Vennetier (1991 : 18)

Un aspect intéressant à signaler concerne la progression d'une dizaine de villes intermédiaires. Cette progression est liée à l'augmentation du secteur informel²⁸. À l'image des villes africaines, le secteur informel se développe et se pratique par la moitié, voire par les trois quarts de la population (Dijk, 1986; Jacquemot et Raffinot, 1993). L'ampleur du phénomène conduit les pouvoirs publics sénégalais à intervenir à compter de 1961²⁹ (Gaufryau et Maldonado, 1997). L'Union économique monétaire ouest africaine reconnaît le secteur informel comme un atout socioéconomique en termes d'emplois et de services pour les villes³⁰, particulièrement au Sénégal (Bromley, 1979); d'autant plus que ce secteur interagit avec d'autres secteurs (Dansereau et *al*, 1996; Camara 1997) et contribue à la production nationale, aux revenus et à la satisfaction des besoins (Gaufryau et Maldonado, 1997). On assiste par ailleurs au regain d'intérêt pour le secteur informel en ce qui concerne la participation populaire au développement en Afrique (Mondjanagni, 1984), même si les frontières de celui-ci sont extensibles et imprécises et qu'il n'est pas réglementé (Bairoch, 1985).

Dans les grandes agglomérations, on note une détérioration des conditions de vie, l'insatisfaction de besoins nouveaux, le coût exorbitant des logements de plus en plus éloignés du centre ville, le caractère pénible des transports, l'insuffisance d'équipements; d'où le repli vers les villes secondaires (petites ou moyennes) d'une fraction de la population active (Mainet, 1991). Les effets de l'urbanisation sont

²⁸ Cette activité urbaine est souvent désignée par plusieurs termes : commerce ambulant ou artisanal, vendeurs à la sauvette, activités spontanées le long des axes routiers, activités induites non structurées, activité / commerce informel, secteur informel urbain.

²⁹ Une action gouvernementale fut la réalisation d'une étude en 2003 ayant identifié dans la région de Dakar 281 600 « unités de production informelles ». Ces unités, génératrices de 480 000 emplois, restent supérieures au nombre de ménages.

³⁰ Cette reconnaissance concerne autant les forces que les faiblesses. Les résultats d'une enquête de 2001-2002 publiés par l'Union économique et monétaire Ouest africain indiquent par exemple la composition de micro-unités et d'auto-emploi, la dynamique astreinte à une logique de création/génération d'emplois, la précarité des conditions d'activité due aux locaux inadaptés, au non accès aux principaux services publics (eau, électricité, téléphone), la faible rémunération, l'absence de protection sociale et le défaut de réglementation (UEMOA, 2002).

l'accumulation des besoins en infrastructure, en logement et services adjacents, ainsi que l'augmentation rapide de squatters, dépourvus d'équipements et l'accroissement du chômage alimenté par l'exode rural (Banque Mondiale, 1972a; Myers, 1972). Ces problèmes s'exacerbent autant à Thiès qu'à Dakar, les principales villes du système urbain sénégalais (Mainet, 1991).

En ce qui concerne Dakar, fondée au début du 19^e siècle, capitale et centre urbain le plus important de l'Afrique occidentale française pendant près de 50 années postcoloniales, elle jouit d'une position stratégique autant aux plans national qu'international. Elle concentre une grande partie des activités industrielles, commerciales, administratives et éducatives du Sénégal (Van Huyck, 1984; Banque Mondiale, 1972a).

Il importe de rappeler que, pendant l'époque coloniale, à Dakar, des infrastructures relativement développées furent conçues à l'intention des groupes à revenu intermédiaire et élevé. Cette ville représentait une aire de marché de plus de 20 millions de consommateurs.

Dakar s'étend sur une aire métropolitaine située dans la péninsule du Cap Vert. Sa municipalité inclut Rufisque-Bargny, ville de 70 000 habitats et comprend aussi des villages (*Ibid.*). Comparativement à d'autres régions, le Cap-Vert ne représente que 1,28% du territoire national, mais concentre 19% de la population, 73% des médecins, 37% des enfants inscrits dans l'enseignement primaire, 44% des fonctionnaires, 80% des entreprises industrielles et 55,2% du PIB (Cohen, manuscrit non daté). À Dakar, en 1970, c'est-à-dire à l'époque où la Banque Mondiale amorce ses interventions en développement urbain dans le pays, 30% de la population active avait un emploi permanent. Sur le plan familial, alors que la moyenne par ménage dépassait 7 personnes, 9% avait un revenu stable, mais bas dans l'ensemble.

Deuxième ville en importance au Sénégal, Thiès se localise à 70 km à l'est de Dakar. Au début des années 1970, elle compte 100 000 habitants. La croissance démographique brute y est de 5000 personnes par an, soit 700 ménages chaque année. Les données sur les revenus et le chômage sont équivalentes à celles de Dakar. Le problème crucial du logement urbain se manifeste par la prolifération des squatters et on constate une forte inadéquation entre l'implantation des services et l'augmentation de la population urbaine. Comparativement à Dakar cependant, l'intensité des problèmes liés au développement urbain est moindre.

Au Sénégal, en 1970, la richesse *per capita* est plus élevée à Dakar (580 \$ US) que dans le reste du pays (130 \$ US). Si plus de 80 % de familles ont des revenus insuffisants pour payer le logement public disponible, la moitié de celles-ci en possède pour l'autofinancement domicilié. Le problème à résoudre reste celui d'assurer des logements, des services et des équipements correspondant à la croissance démographique, surtout des groupes à faible revenu. À cette époque là, dans les politiques locales, le gouvernement mettait plus l'accent sur les programmes ruraux que sur le développement urbain.

Sans cibler les pauvres, le résultat des actions gouvernementales destinées à solutionner les problèmes urbains reste trop faible³¹. Ceci est intensifié par l'instabilité des responsables et par l'absence d'une définition claire de leurs rôles³².

³¹ Comme bilan, pour 23 000 ménages en 1971, la corporation semi-privée Office de l'habitation à loyer modique/Société immobilière du Cap Vert construit 7400 unités résidentielles et les constructeurs privés autorisés 3300, suivant des standards occidentaux inadaptés aux besoins locaux, en présence d'une assistance technique européenne restée défailante et peu intégrée. Le gouvernement produit au Cap-Vert 7000 lots aménagés (cadastrés et régularisés), des rues principales et des systèmes de bornes fontaines publiques. Un coût de 5,100 \$ Us à payer pour une unité, incluant le terrain et l'infrastructure, se situe à 25 \$ par mois. Ce coût surpasse la moyenne supportable par 80 % des ménages de Dakar. Les constructions privées légales sont dispendieuses pendant que la régularisation foncière reste insuffisante. Cela limite et rend coûteuse l'installation d'égouts et de drains dans certaines zones (Banque Mondiale, 1972a).

³² Par exemple, le directeur de l'Office de l'habitation à loyer modique prend fonction en 1971 et partira rapidement. Le choix d'un nouveau directeur ne se produit pas, même si l'Association

En dépit des prêts de la Caisse Centrale pour la Coopération Économique (CCCE) en 1970, la performance institutionnelle demeure mitigée. Le gouvernement élabore un programme national d'aide à l'allocation domiciliaire aux groupes ayant de faibles revenus. Initié au troisième plan de développement (1969-1973), ce programme prend effet à Dakar et dans six capitales régionales. En 1971, 1700 (9%) lots sont aménagés sur une prévision de 19 000. Toutefois, le financement reste insuffisant et les expertises capables de préparer et d'administrer les opérations sont inefficaces.

Ce programme vise pour l'essentiel à éradiquer les squatters. Les terrains aménagés et les lots viabilisés pour relocaliser les squatters sont systématiquement utilisés pour le logement public. Ces actions d'embellissement urbain accentuent les problèmes de logement. Construire du logement public sur des sites qu'occupent les squatters occasionne des coûts individuels et sociaux; car les constructions y représentent un investissement personnel. Détruire celles-ci réduit arithmétiquement le parc immobilier. De surcroît, cela intensifie les besoins de réinstallation des familles délocalisées sur des lots éloignés des lieux d'emploi. Bien plus, environ 50 % des ménages déplacés sont trop pauvres pour entreprendre une autoconstruction résidentielle sur de tels lots (*Ibid.*).

Il importe d'identifier les protagonistes du développement urbain sénégalais marquant le contexte d'origine des activités de la Banque Mondiale. Les ministères œuvrant dans le développement urbain sont les suivants : Urbanisme et Habitat, chargé de l'habitat et la planification urbaine, Économie, Finances et Plan, chargé de la planification, Équipement, chargé des infrastructures, et Intérieur, tuteur des administrations locales. Ce dispositif institutionnel reflète les préoccupations et les défis du moment : produire des logements, élaborer des plans de développement, construire des équipements et des infrastructures et décentraliser l'administration.

Internationale pour le Développement a des exigences en termes de compétence et d'expérience à satisfaire (Banque Mondiale, 1972a).

À côté des instances ministérielles se retrouvent des compagnies concessionnaires telles la Société Nationale d'Eaux Sénégalaise et la Société Nationale d'Électricité Sénégalaise. L'encadrement du secteur informel revient à l'Urbanisme, à certaines municipalités déléguées et à des organisations non gouvernementales privées comme la Fondation Droit à la Ville³³ (Banque Mondiale, 2002b).

Si la décennie postindépendance constitue la période préparatoire de l'introduction du développement urbain dans les interventions de la Banque Mondiale³⁴, elle aura été aussi celle où les objectifs, les stratégies et la gestion des projets urbains se conçoivent. L'élan de croissance connu entre 1950 et 1975 doit se maintenir; encouragé par la crainte des institutions occidentales sur les conséquences que peut engendrer la pauvreté africaine en particulier et celle des pays du sud en général par rapport à l'industrialisation et la modernisation des sociétés du tiers-monde, ce qui encourage leur action pour favoriser la croissance.

Aux débuts des années 1980, le bilan du premier projet de la Banque Mondiale, surtout les échecs ayant montré des lacunes institutionnelles et une incertitude sur la durabilité des effets, implante un mouvement bidirectionnel dans le paysage institutionnel sénégalais : d'un côté, on cible les populations pauvres dans l'action gouvernementale de production du logement; de l'autre, on amorce un processus de substitution du pouvoir étatique par les collectivités. Provoqué par la Banque Mondiale, ce mouvement se fonde sur sa volonté d'intervenir dans les domaines de

³³ Figurent parmi les Organisations non gouvernementales : L'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU), la Société Africaine d'Éducation et de Formation pour le Développement (SAFEFOD), L'Appui à l'Autopromotion des Adultes Appliquée à l'Action par l'Alternance et l'Alternative (7A), L'Association pour une Dynamique du Progrès Économique et Social (ADPES), l'Association Conseil pour l'Action (ACA). Sans être une Organisation non gouvernementale, l'Association des Maires du Sénégal est une structure agissante pour le développement urbain (Banque Mondiale, 1997b).

³⁴ Cette introduction fut réalisée au cours d'exercice financier 1969-1973 par une enveloppe budgétaire équivalente à 0,5 % des prêts totaux et à 2 % pour la période 1974-1982; alors que pour les mêmes intervalles, l'agriculture représentait 20 et 29 % (Kapur et al, 1997a). Comme l'a montré Lancaster (1997), cela est visible à travers l'évolution des différences du taux de croissance annuel des engagements financiers entre l'agriculture et le développement urbain entre 1960 et 1994.

l'habitat, des infrastructures et des services urbains, jusque là restés sous la prérogative de l'État.

Le début d'un dialogue entre la Banque et le Sénégal dans le domaine urbain constitue un moment important. Celui-ci a touché le développement institutionnel en ce qui concerne l'établissement d'une capacité locale de mise en œuvre, de planification à long terme des projets de développement urbain³⁵, de réalisation d'objectifs financiers et de mobilisation des ressources subséquentes. La Banque privilégie ces deux derniers aspects.

4.3. Les bases du transfert du pouvoir vers le privé et le local

Cette époque se caractérise au Sénégal par l'expansion du secteur public, laquelle ne produit pas les résultats escomptés en termes de développement économique. Entre 1978 et 1981, la crise économique, publique et commerciale occasionne une diminution brutale du produit national brut. Malgré l'importance de l'aide multilatérale et bilatérale, le Sénégal ne remplit pas ses obligations avec les institutions financières extérieures (Banque Mondiale, 1983b). Il importe de mentionner qu'à cette époque, la plupart des pays africains subissent une crise économique et financière.

Par ses actions dans le développement urbain, le gouvernement, avec l'appui de la Banque, cherche à affirmer la prépondérance de Dakar dans l'économie ouest africaine. Il s'agit surtout de redonner à cette ville et à sa région une partie de leur

³⁵ *The DPA has developed new procedures to advertise the project, interview and select beneficiaries and recover plot charge. It has organized and supervised a construction loan program and mobilized beneficiaries into effective action groups for settlement [...] It is currently preparing a sites and services project with German assistance for 3,000 households in the secondary town of Kaolack [...] Apart from disagreements over design standards, the Directorate of Urbanism in the Ministry of Urban Development contributed little towards project execution. The failure of the Ministry to take a more active role contributed to the isolation of the DPA and reinforced the widely held view that the DPA was "extra-governmental" and had little, if any support (Banque Mondiale, 1983b).*

stature d'antan perdue au profit d'Abidjan. Ainsi, le gouvernement renforce les tendances suivantes pendant les quatre plans de développement nationaux, étalés entre 1962 et 1977:

- L'accroissement des investissements urbains publics de 23 % à 39 %;
- La baisse des investissements urbains consacrés aux villes secondaires, de 47 % à 29%, et l'accroissement correspondant de 53 à 71 % en faveur de Dakar;
- L'augmentation absolue du montant projeté des investissements publics en faveur de Dakar, qui progressent de 11 076 millions de francs CFA en 1961-1964 à 24 478 millions de francs CFA en 1970-1973, avant d'augmenter de façon spectaculaire et d'atteindre 89 068 millions de francs CFA en 1973-1977 (Cohen, manuscrit non daté).

La construction d'immeubles, le financement d'une foire commerciale internationale, l'organisation de nombreux congrès internationaux et le lancement d'une vaste campagne touristique internationale figurent au cœur des priorités gouvernementales. Entre temps, les revenus ruraux déclinent suite à la sécheresse qui frappe le Sénégal, ce qui augmente l'attrait de la capitale sur les populations rurales.

À Dakar donc, les besoins se multiplient en logement, en services et en infrastructures urbaines, surtout que la population migrante n'est pas absorbée par les emplois créés. La pauvreté individuelle et familiale est grandissante. Les pauvres se concentrent dans des espaces non lotis, d'où l'extension territoriale spontanée et informelle. Les politiques urbaines gouvernementales s'orientent alors vers deux objectifs : stimuler et rehausser la croissance et l'importance économiques de Dakar et répondre aux besoins fonciers, immobiliers et infrastructurels d'une population aux bas revenus grandissante. Cependant, force est de constater que cette politique a produit plutôt des logements pour des couches ayant des hauts revenus alors qu'elle ciblait d'abord les pauvres. Elle s'inspirait pourtant du Plan directeur établi pour Dakar en 1960 qui prévoyait l'élimination des bidonvilles et l'aménagement des quartiers modernes au centre-ville.

La relocalisation d'un grand nombre de ménages à la périphérie de la ville, dans un vaste quartier d'habitations spontanées depuis 1952 abritant en 1970 environ 150 000 personnes, devait faire place aux industriels et à d'autres investisseurs attirés par les terrains situés au centre de Dakar. Comme conséquence de la démolition d'une grande zone située à l'extérieur du quartier central des affaires, les ménages reçurent en échange des parcelles à Guediwaye, près des dunes de sable de la plage, à environ 10 Km de leur lieu de résidence antérieur (Cohen, manuscrit non daté).

Institution en charge du logement, l'Office de l'habitation à loyer modique collecte la taxe résidentielle pour financer ses constructions systématiquement occupées par des familles ayant des revenus élevés. Devant l'insuffisance des ressources disponibles, le secteur public et l'entreprise privée n'ont jamais privilégié l'autoconstruction comme une approche susceptible de réduire les subventions étatiques au logement urbain (Banque Mondiale, 1972).

Le problème auquel le gouvernement sénégalais fait face prend une autre tournure. Celui-ci admet que loger une population disposant de faibles revenus était une charge financière excessive pour le secteur public; le coût des habitations ayant augmenté depuis les années 1960. Ces problèmes financiers se répercutent sur le nombre de logements livrés par l'Office de l'habitation à loyer modique, qui n'a pu construire que 1187 logements entre 1960 et 1973, contre environ 2694 entre 1965 et 1969 (Cohen, manuscrit non daté).

Il importe de souligner l'incertitude qui règne dans le contexte local engendrant une résistance à l'introduction de réformes dans les politiques urbaines. En dépit de certains progrès, la source des nombreuses difficultés reste l'absence de consensus sur les objectifs de ce type de projets et sur les procédures nécessaires à leur application.

Au milieu des années 1980, le gouvernement déplore ces difficultés en soulignant la nécessité d'une bonne coordination d'acteurs locaux compte tenu de l'interdépendance des composantes d'un projet de développement urbain³⁶. Par ailleurs, à propos du rôle des villes secondaires dans le développement socioéconomique, le gouvernement sénégalais accorde de l'importance à des petits centres appelés à jouer un rôle de plus en plus grand dans le développement (Ministry of Urbanism and Housign, 1984).

Quelques politiques urbaines étatiques visent des objectifs sectoriels et sous-sectoriels inscrits dans le cinquième plan de développement (1977-1980). La stratégie gouvernementale met l'accent sur la promotion, la diversification et les exportations agricoles. Le gouvernement central tend à retirer graduellement son soutien direct aux services urbains, au développement infrastructurel des villes et à l'installation des pauvres. Ainsi, se distinguent les axes prioritaires du développement urbain à savoir :

- la politique municipale de renforcement des capacités d'administrations locales pour qu'elles s'activent au développement économique;
- les Fonds d'équipement des collectivités locales établis en 1977, financés au départ par la taxe d'affaire et, après, par les subventions étatiques appuyées par un Fonds de Crédit Municipal pour des projets spécifiques, le transport et la circulation à travers un plan pour Dakar;
- le secteur du logement basé, jusqu'aux débuts des années 1980, sur la planification des projets de construction par la Société immobilière du Cap Vert et l'Office de l'habitation à loyer modique pour les revenus moyens et inférieurs (Banque Mondiale, 1988).

L'effort gouvernemental mise désormais sur deux organismes : d'abord, le Fonds d'amélioration de l'habitat, devenu plus tard Fonds d'amélioration de l'habitat et d'Urbanisme pour s'occuper du financement du logement et du développement

³⁶ Ces acteurs se distinguent ainsi : Comités de Direction et d'Évaluation, Direction technique, Département de planification, Département de la Construction et de l'Habitat, Département de l'Architecture et du Développement urbain, State-Owned Properties management département, les Sociétés Immobilière du Cap-Vert et Nationale des Habitations à Loyers Modérés, Central Land development Agency, Bureau du Trafic, Local Government Department et Communauté urbaine de Dakar.

urbain et, ensuite, la Banque de l'habitat social, qui connaît quelques succès pendant que seule la Direction des parcelles assainies agit pour le développement foncier. Ceci marque le début de la privatisation du secteur de l'habitat :

The Government has become conscious of the limitation of a housing policy based on planned public programs and intends to privatize SICAP, to change OHLM into a public corporation with new objectives [...] and to stimulate private initiatives land development and housing construction. The Government's involvement in the housing sector should ultimately be limited to the enforcement of regulations for land use and pricing so as monitor the urban development and to foster production of affordable plots (Ibib.).

Les institutions municipales s'activent de plus en plus comme conséquence de la crise qu'a traversée le Sénégal et qui a conduit le gouvernement à collaborer avec les communes pour le développement. La fourniture de logements face à une demande grandissante reste déficiente. L'approche planificatrice en vigueur offre des modèles résidentiels aux standards durables, sains et incluant des services. Cependant, elle ne permet de développer que certaines zones, réservant par conséquent peu de place à l'accessibilité requise pour des personnes à faible revenu de plus en plus nombreuses. Or l'autoconstruction reste flexible et peut satisfaire une large demande.

La complexité des procédures d'attribution légale d'un titre enregistré au Livre Foncier rend l'activité foncière peu attractive pour le secteur privé, alors que sa demande en lots titrés et aménagés est forte. La force du pouvoir traditionnel, couplée avec l'inefficacité des autorités publiques, contraint à l'adoption d'une politique de renforcement de l'activité foncière devant impliquer le privé. En outre, des contingences financières du système bancaire en place affectent l'offre résidentielle. De surcroît, les directives de l'Union Monétaire Ouest Africaine restreignent l'allocation de crédits aux politiques gouvernementales. La minorité citadine ne peut donc pas bénéficier de prêts conformément aux plans d'épargne au logement.

À la fin des années 1980, le chômage gagne les villes sénégalaises en particulier la capitale Dakar. Pendant que l'ombre des projets institutionnels plane dans le paysage

institutionnel au Sénégal, se manifestent les dégâts d'une décennie d'ajustement structurel. Le pays continue à se heurter à de graves problèmes économiques. La croissance y est de 2,1 % par an (Banque Mondiale, 1997a). Ces problèmes s'aggravent par des remous sociaux causés par l'ampleur du chômage dans les zones urbaines. Si en général le sous-emploi augmente de 16 % à 30 % entre 1976 et 1989, il est plus sévère dans les villes qu'en campagne, particulièrement chez les jeunes : 75 % des chômeurs ont moins de 25 ans (*Ibid.*).

En matière de politiques locales, le gouvernement devait trouver une solution au chômage, mais les entreprises et les organismes publics ne peuvent pas mettre en œuvre rapidement et efficacement des programmes de construction et de services. La politique en vigueur sur l'emploi s'adresse au secteur informel, compte tenu de son envergure. Aussi, il faudrait créer environ 18 000 emplois urbains par an pour 100 000 nouveaux citoyens, dont 10 000 à 11 000 pour l'agglomération de Dakar. Cela permettrait juste d'arrêter la détérioration de la situation.

Les agences gouvernementales et les entreprises publiques existantes s'avèrent incapables de concevoir des programmes efficaces pour favoriser l'activité des petites et moyennes entreprises (Banque Mondiale, 1997a). Par ailleurs, la multiplicité de petits contractants locaux rencontrent plusieurs barrières pour accéder aux contrats publics. Les firmes de construction domestique subissent la complexité des procédures et les retards de paiement et de commandes inhérents au secteur public (Banque Mondiale, 1992).

Peu avant le milieu des années 1990, pendant que le chômage gagne du terrain dans la société sénégalaise, le pouvoir étatique s'affaiblit. L'entrée dans le paysage institutionnel du secteur privé, de la société civile et des organisations de la société civile dessine un cadre structurel nouveau, mais les rôles et responsabilités de différents protagonistes demeurent imprécis. L'État transfère son rôle de protagoniste

principal dans le développement urbain aux organismes délégués dans l'opérationnalisation des projets. Cette conjoncture économique et politique touche plusieurs sources et secteurs de développement. En matière de politiques locales, le gouvernement cherche à appliquer une stratégie de régénération urbaine et de décentralisation.

Le Sénégal demeure sous-ajustement. Les réformes subséquentes occasionnent quelques remous sociopolitiques. La tension monte entre le gouvernement sénégalais et les bailleurs de fonds. En 1992, la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international suspendent les décaissements liés à l'ajustement. Finalement, c'est dans un environnement tendu que se mettent en œuvre les projets d'intervention en milieu urbain.

Vers la fin des années 1990, les communes semblent ne pas être en mesure de s'approprier les approches implantées auparavant. Alors que l'urbanisation s'amplifie par l'exode rural, la population nationale croît au rythme annuel de 2,6%. Elle augmente dans les villes de 3,7% entre 1990 et 1995. Composée de migrants à 44%, âgés entre 25 et 34 ans, la population dakaroise s'est accrue de 4,2% entre 1990 et 1995. Avec 1,5 million habitants en 1993, Dakar représente 48,2% de la population urbaine et 22% de l'ensemble démographique sénégalais (Banque Mondiale, 1997b; d).

Au sous-équipement des villes correspond une capacité réduite des municipalités d'offrir les services urbains. Les investissements en infrastructure augmentent grâce aux projets financés par des fonds externes et les municipalités sont appelées à assumer leurs responsabilités avec des ressources déficientes. Quels services procurer en priorité? Où faut-il les fournir? Qui devront en être les bénéficiaires primaires? Comment les financer, les gérer et les entretenir? Ces questions doivent être répondues dans le cadre de la responsabilisation des communes et du retrait de l'État

du développement imposés par l'ajustement structurel auquel le Sénégal a été soumis par les directives de la Banque.

Témoins d'un processus de décentralisation amorcé au Sénégal, les réformes accompagnatrices adoptées depuis 1996 confirment le transfert de la responsabilité du développement conformément aux actions suivantes :

- création de dix régions érigées en collectivités locales,
- transformation du statut des communes de l'agglomération de Dakar,
- transfert de compétences de l'État aux régions et aux communes,
- confirmation du principe de contrôle à posteriori sur les actes des collectivités locales,
- création d'un Fond de dotation d'appui aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités locales,
- révision du fonctionnement du Fonds d'Équipements des collectivités locales,
- confirmation et clarification du principe des avances de trésorerie aux communes,
- réaffirmation de l'obligation des communes et du trésor de produire une analyse de la situation administrative, ainsi que les comptes mensuels de leur gestion,
- cumul des mandats (Banque Mondiale, 1997b).

Le cadre macroéconomique sénégalais affiche une croissance de 2,2 entre 1982 et 1992, la plus forte en Afrique de l'Ouest. Toutefois, loin d'aider la conjoncture socioéconomique nationale, les problèmes causés par la dévaluation du FCFA de 50 % en 1994 persistent et affectent les investissements publics³⁷. Les prix de production augmentent. Une pression s'abat sur les secteurs de développement tels que l'importation, le textile, la manufacture, le travail de haut niveau, le transport et l'énergie. Les finances publiques déclinent. L'une des conséquences est la dépendance du gouvernement de l'assistance des donateurs bilatéraux.

Pendant que le gouvernement accumule la dette, les entreprises publiques et le secteur privé éprouvent des difficultés dans la circulation des fonds et le système bancaire est

³⁷ La parité du dollar US passe de 280 à 555 FCFA.

en crise. Le pays se place alors en déficit budgétaire faisant monter la tension dans ses relations économiques avec les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, 1997d).

Le gouvernement cherche à recréer une relation de confiance auprès des institutions de Breton Wood à travers les politiques financières et économiques en promettant des accords sur certains objectifs³⁸. La Banque Mondiale identifie la mobilisation des ressources comme critère important d'amélioration de la situation économique. Y arriver à long terme dépend toutefois de la capacité du gouvernement d'implanter un cadre de mesures macroéconomiques et structurelles pour réduire les déséquilibres financiers et améliorer l'allocation des ressources.

La stratégie nationale de référence vise, entre autres, la stabilisation de la situation fiscale du pays, le développement d'une base de ressources humaines et l'établissement d'un secteur d'initiatives privées. Entre temps, la coopération française finance des projets parallèles tels que celui d'Appui à la décentralisation et au développement urbain du Sénégal. Les ministères des Travaux Publics, du Transport, de la Planification Urbaine et de l'Habitat en constituent les maîtres d'œuvre. Ils mettent l'accent sur l'amélioration des liens entre le développement urbain et la décentralisation. La formation et l'identification d'outils requis constituent le moyen d'action. Le Programme d'appui aux communes 1 intégrera les enseignements tirés du projet d'appui à la décentralisation et au développement urbain (Banque Mondiale, 1997d; Rosell et Diop, 1996).

En ce qui concerne les finances municipale et intergouvernementale (Bird, 2001), l'évolution des indicateurs financiers révèle une augmentation des coûts de gestion et une diminution des ressources. Pour les revenus, les municipalités disposent de quatre

³⁸ Il s'agit principalement de maintenir la croissance à 4,5 %, augmenter les investissements de 13,6 à 16,9 %, accomplir des surplus budgétaires primaires par la réduction du déficit sur une base d'engagement financier de 5,7 à 2 % excluant l'aide, réduire les taux d'inflation de 3 à 2 % et contenir un compte extérieur déficitaire excluant les transferts en les réduisant de 8 à 7,3 % (Banque Mondiale, 1997d).

sources fiscales : (1) les ristournes (taxe de motorisation et taxe du gain en capital), (2) le système de taxe local directe (totalement alloué aux municipalités incluant la taxe d'affaire, la taxe de propriété foncière, de construction et le minimum fiscal), (3) les taxes municipales, d'utilisation directe ou indirecte des marchés ou des rues et (4) des allocations du Fonds d'équipement des collectivités locales pour l'investissement. L'efficacité de cette structure dépend du montant annuel et des allocations par les municipalités. Le ministère en charge de la décentralisation décide de leur valeur suivant des critères imprécis laissant place à des interférences politiques et à des mécanismes compliqués d'accès aux fonds déjà insuffisants. Le Compte de crédit communal, autre source de revenus, ne comble pas les insuffisances en matière de finance municipale. Les réformes introduites en 1997 pour la création d'un bureau régional provoquent le besoin du gouvernement de rationaliser et de simplifier les mécanismes de financement pour les investissements municipaux (Banque Mondiale, 1997d).

C'est vers le milieu des années 2000 que, dans le sillage d'une urbanisation accrue, se manifeste au Sénégal une forte pression à cause des besoins populaires et une structure institutionnelle incapable de poser des actions adéquates pour y répondre. La population dakaroise avoisine 2,3 millions d'habitants en 2000. Thiès compte 353 000 habitants, Kaolack 201 000 et Saint-Louis 199 000 (Banque Mondiale, 1997b; e). La montée de la décentralisation et le transfert des responsabilités aux gouvernements locaux posent de nouveaux besoins. D'abord, un meilleur ciblage des programmes, du financement et de l'entretien des infrastructures est nécessaire. Par ailleurs, une formation adéquate de l'administration locale s'impose.

Ainsi, dans la foulée des réformes réalisées dans le cadre administratif, on assiste à un renouveau institutionnel au Sénégal dont l'ancrage territorial est la municipalité. Il s'agit d'un environnement local stratégique programmé par la Banque Mondiale afin de loger ses projets de développement urbain dans l'espace décentralisé après avoir

encouragé une déconcentration progressive des prérogatives étatiques. Nonobstant les capacités municipales de définir les priorités, un effort additionnel du gouvernement reste nécessaire pour aider les communes à assumer leurs responsabilités. Cette nécessité se justifie pour la métropole de Dakar où, entre 2001 et 2004, il n'existe aucune structure de gestion urbaine intermunicipale ciblant l'infrastructure et les services de base. Par ailleurs, la gestion des transferts fiscaux du gouvernement central à l'échelle locale requiert des améliorations, alors que des défaillances persistent dans la gestion de l'assiette fiscale par les gouvernements locaux.

4.4. Les repères socioinstitutionnels et territoriaux préalables à l'intervention urbaine de la Banque au Sénégal : processus d'un construit historique

La diversité culturelle en Afrique subsaharienne et la disponibilité géographique des ressources naturelles, minières et environnementales seraient structurantes si des facteurs historiques et exogènes n'existaient pas. La colonisation, la décolonisation, l'idéologie socialiste française, l'ouverture à la mondialisation et le rôle des villes constituent plutôt des repères du processus socioinstitutionnel et territorial du construit historique préalable à l'intervention urbaine de la Banque Mondiale au Sénégal. Ces repères ont institué une territorialité dépendante de l'influence externe, mais en interaction avec les actions locales.

4.4.1. La colonisation et le déséquilibre sociospatial

La colonisation a fondé la trame de l'organisation territoriale en Afrique (Lasserre, 2007). Par conséquent, son impact demeure très important dans les territoires nationaux même après la décolonisation. L'analyse macro prouve que les frontières exogènes découpent autant qu'elles regroupent. Par contre, une lecture fine montre comment, loin d'une intention de créer des États, des unités administratives ont émergé de l'action coloniale pour devenir des pôles de ravitaillement dotés d'un

pouvoir économique profitant au colonisateur. La gestion territorioadministrative visait l'extraversion des ressources sans se soucier du développement socioéconomique local. Préserver la prospérité de l'État ainsi que les prérogatives politiques préoccupaient l'élite, qui était plus au service de la puissance coloniale que de la population affaiblie par la traite esclavagiste. La côte sénégalaise constitue une frontière coloniale détenue par la France. Pourtant, au cours de cette époque marquée par la puissance extérieure (Diop, 1965), le pouvoir traditionnel est aussi présent. Celui-ci est incarné par les empires, la royauté, la chefferie indigène, les leaders spirituels et les confréries religieuses (Beslier, 1934). Pivot de l'univers culturel sénégalais, ce leadership coutumier gère le territoire selon des bases tribales, claniques et ethniques.

Au Sénégal, l'identification ethnique se fait par le nom, la langue, la croyance et les alliances familiales. Si certains historiens défendent la fragilité sociale due à la diversité (Lavroff, 1966), celle-ci renforce plutôt l'unité territoriale et nationale du Sénégal ancrée dans l'histoire (Diouf, 1994). Ainsi, composition et recomposition ont rythmé l'appropriation wolof de cette nation, surtout l'assimilation et la dérobade de ceux qui parlent une langue. Le Sénégal s'est alors construit dans une tension entre le centre wolof et les périphéries restées réfractaires à son emprise (Diouf, 2001). Suite à la dislocation des empires peul et toucouleur, castes et hal-poularen, l'organisation sociale repose sur l'habitat primitif et sur l'origine des familles.

Sur le plan politique, on distingue l'assemblée de Dakar et la réunion des notables villageois par qui le traité avec la France a été signé (Brigaud, 1964). En plus des castes, l'imposant groupe Wolof est stratifié par le système des ordres. Le système caste repose sur la division du travail et des fonctions et est caractérisé par l'interdépendance. Quant au système des ordres, il concerne le pouvoir politique et entretient des rapports de domination et d'exploitation. À l'intermédiaire de ces systèmes jaillit un pouvoir centralisé et coercitif, où la division de la société entre

hommes libres et esclaves se transforme en une opposition entre chefs et sujets, la condition des esclaves se définissant alors en fonction du statut politique du maître. Les ordres sont détruits en même temps que la monarchie par la colonisation au profit d'idéologies religieuses.

Toutefois, le maraboutisme et les structures islamiques sont intermédiaires entre le pouvoir politique et les masses (Diop, 1981; 1985). Voilà deux systèmes qui fondent les déséquilibres sociospatiaux au Sénégal. À cet égard, les ordres musulmans sufis deviennent des piliers des régimes coloniaux et des économies. Leurs chefs négociaient avec le pouvoir colonial de l'Afrique occidentale française afin de préserver leur autonomie religieuse, sociale et économique, en abandonnant la sphère politique à leurs maîtres non musulmans. Cette évolution est marquée par le rôle joué par les commerçants musulmans et la communauté mulâtre de Saint-Louis comme médiateurs faisant partie des parcours d'accommodation.

La pyramide sociale comprenait les élites commerciales, les musulmans pratiquants et professionnels, les gens communs majoritaires formés de producteurs, les artisans castes en faible proportion et les esclaves (David, 2004). Le colonisateur a pu contrôler le Sénégal cloisonné par la division des classes, surtout à cause de sa structure sociale non unifiée. Ainsi à certains égards, l'unité sénégalaise découle du colon, car les populations ainsi que de nombreux petits royaumes ont été soumis à une autorité unique (Lavroff, 1966). Constituée en partie par les forces coloniales, la structure spatiale est progressivement détruite, mais il persiste une densification fondée sur le rapprochement sociofamilial. Si les intellectuels sénégalais débattent sur le lien entre le politique et le social, ce lien contribue à la production de la société dont parle Touraine (1993). Cette production découle de la confrontation endogénéisation/exogénéisation, puisqu'au Sénégal, la ville affiche toujours une morphologie et une trame proche des comptoirs et des villes coloniales, Saint-Louis,

Gorée et Dakar (Sinou, 1993), devenues d'importants pôles politiques (Johnson, 1991).

L'influence exogène se manifeste lorsqu'en 1862, alors que la conquête territoriale du Sénégal débute, est fondée la ville de Dakar. En 1931 lors de l'exposition coloniale, le Congrès d'urbanisme de Paris pose les règles d'organisation spatiale des villes (Sinou et *al.*, 1989). Déploiement physique, projets et réalisations jusqu'aux bâtiments administratifs, l'histoire des opérations s'y est bâtie jusqu'à celle des idées et des mentalités ayant façonné l'espace sénégalais :

« Les relations entretenues pendant trois siècles par la colonie du Sénégal avec la métropole évoluent profondément; les façons de bâtir l'espace urbain aussi. Si les premières bâtisses et les premiers plans rappellent les constructions françaises, avec la colonisation, des formes spécifiques sont élaborées, depuis le quartier indigène jusqu'aux villas à vérandas. Toutes ces actions conduisent à produire un paysage original, dont on trouve encore les traces matérielles dans les quartiers anciens. Aujourd'hui ces constructions sont menacées par la croissance urbaine, mais la philosophie d'action qui les a inspirées influence encore souvent la façon de penser et de bâtir la ville africaine » (Sinou, 1993).

Ces processus vont de pair avec l'explosion démographique des années 1960, où la pauvreté s'amplifie et induit un dualisme spatial marqué sur le plan morphologique par des quartiers ordonnés et des espaces non planifiés, d'où le déséquilibre sociospatial qui caractérise la ville africaine telle que celle du Sénégal, où la réalité spatiale reflète une dualité résultant de l'influence coloniale et des hiérarchies endogènes. Cette structuration dualiste caractérise l'administration, où on distingue un plan urbain ordonné et un autre spontané, la ville devenant finalement cruelle (Beti, 1971), compte tenu du caractère binaire, ambivalent et biface (Behounde, 1983).

4.4.2. La décolonisation et l'accentuation de la pauvreté urbaine

On se serait attendu que le Sénégal amorce le développement avec la décolonisation. Il n'en fut rien. Dans la foulée de ce mouvement, les déséquilibres sociospatiaux se conjuguent avec une démographie accrue. L'espace urbain devient le théâtre

d'activités informelles. Le phénomène de bidonville s'installe. Le territoire se restructure par des mécanismes spontanés où tradition et modernité cohabitent et se confrontent alors que l'économie règne en maître, c'est-à-dire que le développement résidentiel dépend des revenus individuels et familiaux.

À cela s'ajoute, malgré la présence d'une élite politique, une administration locale peu informée des méthodes de la gestion urbaine en vigueur malgré la proximité du modèle français socialiste. L'accentuation de la pauvreté urbaine incite les pouvoirs publics à des réformes imposées par les bailleurs de fonds internationaux pour leur programme d'investissement, d'aide et de coopération. La décolonisation a induit une spatialité faisant référence à la forte concentration populaire à Dakar. Cette concentration se reflète dans la structure physicospatiale. Le cadre bâti se déploie de la côte vers l'intérieur. Le Sénégal est considéré comme base du néocolonialisme à cause de la formation d'une élite donnant lieu à une bourgeoisie, à une bureaucratie nationaliste, à des idéologies pro développement économique et à l'émergence d'une administration centralisée. Bien que la réception par ce pays du modèle politique et du droit constitutionnel français soit un enjeu fondamental, l'attrait qu'il exerce reste fort à cause des facteurs locaux. De plus, il faut relativiser les facteurs structurants qui émanent de l'ancienne métropole. Si celle-ci reste omniprésente et détermine la vie des institutions sénégalaises (Hesseling, 1985), le changement est indéniable depuis les années 1960. Les acteurs de la scène politique sénégalaise ainsi que des facteurs sociaux tels que l'importante élite, l'impact du singhorisme, le poids du clientélisme et la forte influence de l'islam ont marqué l'évolution ayant modifié l'ancien modèle français et façonné les institutions en donnant lieu à une dynamique propre (*Ibid*).

4.4.3. L'idéologie socialiste française et les réformes politicoadministratives

L'axe Paris-Dakar symbolise l'histoire de l'influence française au Sénégal. Alors que le président Abdou Diouf incarne le socialisme français, les réformes politico-administratives de la période 1980 - 2000 ciblent la décentralisation. Au cours de ce

temps des incertitudes (Fall, 1986), le dispositif gouvernemental est modifié sur le plan institutionnel pour mieux coller aux objectifs du parti socialiste. Certains domaines ciblés touchent les collectivités locales, les infrastructures, l'équipement, les transports terrestres et maritimes du pays, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'environnement, la protection de la nature, le patrimoine bâti, l'habitat et la construction, le NEPAD, l'intégration économique africaine, la politique de bonne gouvernance, les petites et moyennes entreprises et la micro-finance. Dans une administration centralisée, où l'État reste omniprésent, les municipalités agissent aussi sur le développement urbain et sur la provision et la gestion des services. Le partage des responsabilités entre les niveaux national et local est imprécis. Le concept de domaine municipal public ou privé n'est pas appliqué. Sans prérogatives sur les affaires foncières, les municipalités :

- peuvent intervenir sur des terrains appartenant à l'État pour la construction des infrastructures, des réseaux et des services à la communauté,
- ont le droit d'utiliser ces terrains après l'allocation par l'État même s'il est déjà propriétaire,
- sont responsables des lotissements après l'autorisation par l'État, ceux développés en ville restant sa propriété,
- fournissent des permis de construire ou de démolition aux demandeurs,
- préparent les documents d'urbanisme suivant l'accord des administrations centrales (World Bank, 2002).

Or, une certaine déconcentration administrative vise à accroître la gestion administrative locale. Toutefois, la précision des rôles et responsabilités municipales ne s'arrime pas avec le développement municipal. On modifie le Code des collectivités locales. On crée alors un Fonds pour permettre le transfert des ressources et appuyer les nouvelles compétences. Le gouvernement vise désormais les domaines suivants :

- Économie et finances pour la planification économique, la coordination des activités de développement, la supervision de la trésorerie et le partenariat concernant les transferts du fardeau fiscal.

- Équipement et transports terrestres, urbanisme et habitat pour l'assistance aux municipalités dans la construction, la subdivision et la planification urbaine ainsi que dans l'intervention régionale et le support à la planification territoriale.
- Intérieur pour la sécurité, la délégation, la décentralisation, la gestion du Fonds d'équipement des collectivités locales, la supervision des structures territoriales, l'approbation des budgets municipaux et des allocations au Fonds.
- Ville, pour la définition des enjeux urbains et la conception d'actions (World Bank, 1997c).

La territorialité régionale comprend dix régions administratives placées sous l'autorité d'un gouverneur nommé par décret présidentiel. Un maire et des conseillers municipaux élus gouvernent les municipalités, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, alors que le comité d'attribution des lots est dirigé par un maire. Chaque municipalité fournit les services essentiels au développement socioéconomique (rues secondaires et tertiaires, drainage, éclairage, assainissement et services des déchets solides, génération des revenus des réseaux culturels). Les entreprises privées locales et les organisations communautaires sont rarement impliquées. Des conflits inter juridictionnels subsistent entre les administrations nationale et locale. La disponibilité des ressources est inégale entre les paliers administratifs. Seule l'Association des maires facilite la communication et l'échange d'information entre les maires et les administrations locales (*Ibid.*).

Même si l'État a mis en place des mécanismes de régulation politique lui permettant d'asseoir sa domination, il fait face aux conflits avec la société civile au niveau local (Fall, 1986). De crise en crise, notamment avec certains secteurs sociaux, ces conflits jalonnent la trajectoire des leaders depuis Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf jusqu'à Abdoulay Wade (Coulibaly, 2006; 1999; Wane, 2003). Cela alimente de manière permanente le débat des intellectuels sénégalais entretenu par une structure politique demeurée unifiée alors que les acteurs sociaux sont aux antipodes.

4.4.4. L'ouverture à la mondialisation et le foisonnement institutionnel

C'est dans ce contexte que se pose la question de l'ouverture à la mondialisation. Cette ouverture est marquée par une transition et un foisonnement institutionnel où les structures nationales interagissent avec les structures internationales en vue d'actions locales. Le secteur privé est un acteur important pour la provision des services urbains. Des organisations non gouvernementales (ONG), telles que l'Institut Africain de Gestion Urbaine, sont actives en gestion municipale et jouent le rôle d'interface pour les échanges et le partenariat intermunicipal au niveau international.

Tout comme l'Association internationale des maires francophones, ce genre de structure répond depuis 1987 aux demandes et aux besoins des collectivités locales, des organismes communautaires et d'autres acteurs de la planification et de la gestion urbaine. Son assistance aux municipalités et aux acteurs urbains permet le renforcement des capacités. Pour cela, les institutions urbaines locales bénéficient d'une expertise dans l'élaboration, la formulation et l'opérationnalisation des stratégies et des politiques. On intervient dans l'environnement, l'aménagement, la gouvernance locale, la gestion municipale, les politiques sociales et les stratégies de lutte contre la pauvreté. L'approche participative dans la recherche/action permet de renforcer la démocratie locale. La formation aux élus locaux, aux professionnels municipaux, au personnel d'encadrement des ONG et aux associations de base favorise la mobilisation et la diffusion de l'information scientifique, pour permettre aux municipalités de s'imprégner des expériences connues et aux populations de s'approprier les connaissances utiles. En concevant les programmes, en exécutant les contrats de sous-traitance, en s'inscrivant dans des réseaux de consultants et d'experts-associés, en menant la recherche et en mobilisant des financements, ce type d'institut s'imbrique fortement dans le système d'acteurs locaux.

En 1991, un autre acteur de ce type émerge d'une coopération entre les responsables africains et la Communauté des bailleurs de fonds pour soutenir les politiques de

décentralisation et de renforcement des capacités des collectivités locales. Le Partenariat pour le développement municipal est un pôle de référence et d'assistance institutionnelle et un programme de projets et services. L'assistance institutionnelle permet le dialogue politique et l'efficacité techno-opérationnelle. Les associations nationales de pouvoirs locaux collaborent avec un Comité paritaire, un Conseil d'Administration et des institutions de coopération, partenaires financiers (Agence Canadienne de Développement International, Banque Mondiale, Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains, Coopération Française, Union Européenne). Le Bureau Régional coordonne les programmes stratégiques en collaboration avec les élus et spécialistes des villes, les partenaires de la coopération décentralisée, les professionnels, les chercheurs, les opérateurs économiques, les associations et les services déconcentrés de l'État. L'assistance institutionnelle sur la décentralisation et le développement local par les collectivités 1) facilite le dialogue politique avec et entre les États, 2) promeut les partenariats, 3) veille de manière stratégique à la programmation internationale, 4) élargit la coopération décentralisée en Afrique et avec les partenaires d'autres continents et 5) dynamise les structures d'intégration régionale et continentale. L'identification, le réseautage, la formation et la promotion des ressources (expertise), surtout les échanges, la capitalisation des expériences, la production de connaissances permettent de lier le régional au local afin de faciliter la démocratie et la gouvernance. Désormais, le développement municipal, la décentralisation, le développement local et le renforcement des collectivités seront programmés par les institutions africaines. Les journées de la Commune africaine, Africités, constituent une structure mobile pour la dynamisation (<http://www.pdm-net.org/Newsite/french/pdm/programmes/crid.htm>). D'autres organismes promeuvent la participation locale et l'éducation :

- le Plan international, basé à Dakar pour les campagnes d'éducation primaire,
- la Société Africaine d'Éducation et de Formation pour le développement conduit les stages pour des administrations locales,

- l'Appui à l'Autopromotion des Adultes Appliquée à l'Action par l'Alternance et en Alternance planifie les campagnes d'éducation en gestion urbaine,
- l'Association pour une dynamique du progrès économique et social collabore avec les administrations locales pour le développement institutionnel,
- l'Association conseil pour l'action travaille avec les organismes de gestion financière (World Bank, 1997c).

De 2000 à nos jours sous la présidence d'Abdoulaye Wad au Sénégal, on parle de modernité institutionnelle. Le dispositif gouvernemental est augmenté suite à l'éclatement des départements existants. Les agents de développement sont rattachés aux directions ministérielles et aux structures agissant au niveau central pour l'élaboration des politiques. Suivant le champ d'action, les ministères impliqués au développement urbain orientent les politiques nationales. Basées dans la région de Dakar, les structures décentralisées et déconcentrées exécutent les programmes régionaux et départementaux³⁹. Les organismes parapublics agissent dans un cadre tutélaire et sectoriel. Les organismes privés exécutent les marchés. La société civile est constituée des groupes communautaires, ethniques, religieux et des promoteurs d'immeubles privés (Mignon, 1985). Finalement, la chaîne d'acteurs institutionnels et institutionnalisés s'élargit; celle des populations en proie à l'appauvrissement et au cercle de la pauvreté s'élargit également. L'une s'alimente par la mondialisation et l'autre par les structures de pauvreté⁴⁰. L'interaction des deux chaînes produit-elle la stabilité politique et l'équilibre institutionnel requis pour la structuration du développement territorial ?

³⁹ Sur le plan territorioadministratif, on distingue les niveaux suivants : nation, région, département, arrondissement, commune et communauté rurale.

⁴⁰ Pour l'étude de telles structures, voir : Smith, Stephen C. (2005). *Ending global poverty : A guide to what works*, Palgrave, Macmillan.

4.4.5. Le rôle des villes

C'est dans ce cadre glocal que la Banque Mondiale découvre la ville afin d'intervenir sur le développement urbain au Sénégal. Quelle est l'influence de cette intervention sur les structures locales ? A-t-elle eu lieu en interaction avec les acteurs locaux agissant sur le plan administratif et territorial ? La gouvernance urbaine locale sera l'objet d'une programmation par laquelle les interventions de la Banque engendreront une institutionnalité territoriale. La territorialité urbaine se définit en relation avec la géométrie étatique, car la ville est le siège du pouvoir, le territoire d'expression de l'imaginaire et de l'ascendance de la classe dirigeante (Diof, 2001). Si l'État reste toujours un acteur primordial du développement urbain dans cette institutionnalité, il n'en est plus l'acteur exclusif du fait de l'implication des collectivités locales, du secteur privé, des groupements et associations de la société civile ainsi que des populations (Mbodj, 2002). Compte tenu des limitations en ressources et d'une expertise peu qualifiée, de la volonté d'ouverture et l'obligation quasi incontournable de coopérer, les rôles et responsabilités se partagent de plus en plus avec des protagonistes externes. C'est donc la confrontation global/local qui induit la territorialité.

Tout comme les projets, la ville devient un objet de coopération, surtout d'ajustement municipal. En plus de lier les structures macroéconomiques, elle constitue au Sénégal un terrain par lequel la Banque programme l'ajustement municipal. Cette version territoriale de l'ajustement structurel résultera d'une programmation d'activités guidées par elle afin de définir les indicateurs et les critères d'une territorialité où elle agirait sans contraintes socioinstitutionnelles. Le cadre sénégalais est alors utile comme laboratoire pour une régionalisation des structures de gouvernance locale et de coordination. À ce sujet, Water and Urban Central and Western Africa Country department Africa Region 14 coopèrent avec les structures locales pour cette programmation.

Le chapitre 4 que nous terminons a permis de dégager les repères de la structuration territoriale au Sénégal, surtout les problèmes vécus en ce qui concerne les villes ainsi que les visées institutionnelles de la Banque en regard de ses politiques de développement urbain. D'une part, ces repères caractérisent le contexte local des projets examinés au chapitre 5, d'autre part, ils spécifient l'évolution du cadre socioinstitutionnel et territorial préalable à ces projets et le processus historique de sa construction (Tableau 5). Outre la reconstitution de l'histoire des projets de développement urbain de la Banque au Sénégal, cet examen permettra de dévoiler la trajectoire des interventions et d'identifier les facteurs ayant déterminé la dynamique des projets étudiés.

Tableau 5 : L'évolution des facteurs de la dynamique socioinstitutionnelle et territoriale au Sénégal

	Colonisation	Décolonisation	Socialisme	Mondialisation	Rôle des villes
Administrati-on/gouvernan-ce	<ul style="list-style-type: none"> • Polarisation • Dualisation • Tribu • Clan • Ethnie • Intermédiati-on • Déséquilibres 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisme • Démographie • Pauvreté • Personnalisa-tion institution-nelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Réformes politicoinsti-tutionnelles • Décentraisa-tion • Territorialisa-tion intéri-eure 	<ul style="list-style-type: none"> • OGNs interfaces • Réseautage • Acteurs internationaux • Acteurs intermédiaires • Partenariat • Modernité institutionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorialité urbaine • Lien macroécono-mique • Objet de coopération et d'ajustement municipal
Cibles	<ul style="list-style-type: none"> • Physiques • Humaines • Leaders coutumiers • Systèmes traditionnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Publiques • Élite politique 	<ul style="list-style-type: none"> • État • Acteurs publics • Politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure • Gestion • Civil • Privé • Communautai-re 	<ul style="list-style-type: none"> • Territoire • Infrastructures • Institutions • Économie • Municipalités

CHAPITRE V : LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA BANQUE MONDIALE AU SÉNÉGAL

Nous consacrons ce chapitre à la présentation du corpus empirique de la recherche permettant de dégager les facteurs explicatifs de la dynamique étudiée. Nous faisons un tour d'horizon des projets que la Banque Mondiale a mis en œuvre au Sénégal entre 1972 et 2006. Outre cette rétrospective, nous visons à décrire ces projets, afin d'illustrer non seulement leur dynamique, mais aussi d'en identifier les phases et de rendre intelligible leur histoire. L'objectif consiste donc à reconstruire la chronologie des projets de la Banque Mondiale au Sénégal. La description s'inspire des sources secondaires repérées dans la documentation relative au développement urbain en Afrique subsaharienne et, surtout, des rapports produits par la Banque Mondiale.

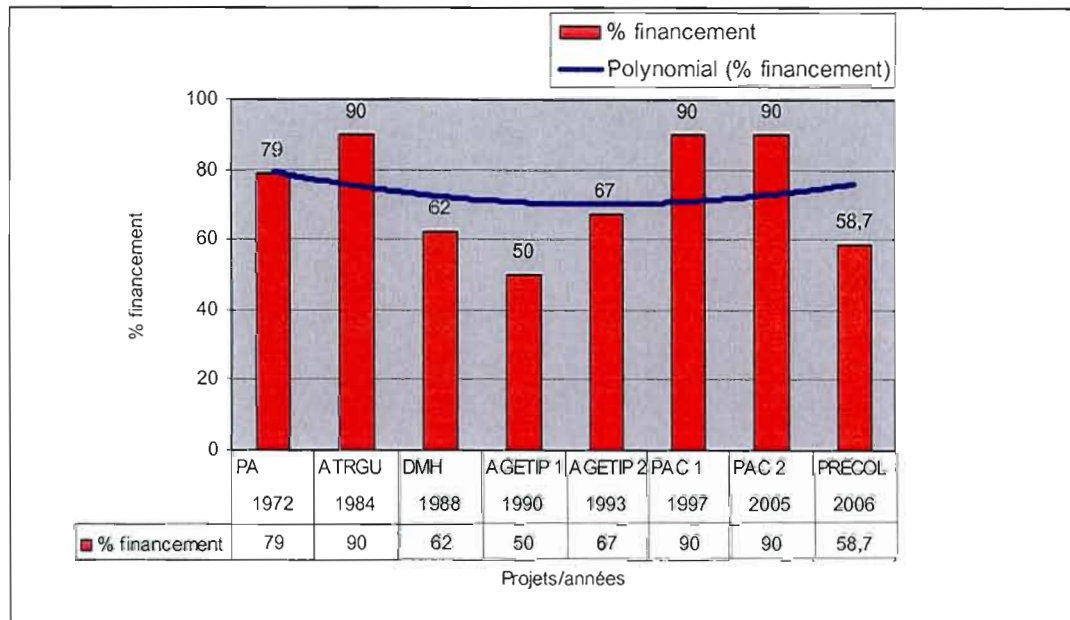
Dans le chapitre 3 (section 3.3), nous avons vu que la dynamique d'un projet consiste en la définition de sa raison d'être ou sa vision, l'énoncé de l'intérêt qu'il poursuit et des choix stratégiques à sa base, la mise en évidence de ses visées institutionnelles et la mise en contexte de ses recommandations. La description que nous réalisons dans le présent chapitre pour chaque projet tient, d'une part, à la caractérisation d'éléments contextuels et, d'autre part, au bilan qui en découle.

Entre 1972 et 2006, différents projets ont été financés au Sénégal⁴¹ (Figure 8). Nous en avons retenus huit pour notre recherche. Ils portaient sur le développement urbain, visaient divers objectifs de lutte contre la pauvreté et incluaient des projets de nature

⁴¹ Pour réguler le développement urbain sénégalais, la stratégie fondée sur le financement a été déterminante. Le contrôle de la Banque Mondiale sur le gouvernement s'est réalisé par la faible participation financière de ce dernier dans les projets.

sectorielle pour l'aménagement urbain : eau potable, électricité, éducation et santé (Farvacque-V et Godin, 1997).

Figure 8 : Le financement des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal (1972-2006)



Le premier projet est intitulé Projet des parcelles assainies (PA). Il constitue la première expérience de la Banque Mondiale en matière de développement urbain au Sénégal. Son implantation s'opère entre 1972 et 1981. Ce projet est un test ayant permis d'appliquer des orientations de nature physicospatiale.

Par la suite, la Banque met en opération deux nouveaux projets, entre 1984 et 1997. Ces projets focalisent davantage le cadre politicoinstitutionnel et sont axés, l'un, sur l'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine (ATRGU) et, l'autre, sur le développement municipal et d'habitat (DMH). La construction de logements représente la composante concrète de ces deux projets et constitue le cadre d'expérimentation du développement institutionnel mis en place pour assurer la

gestion urbaine. Il se dessine alors une tendance privilégiant le local, le secteur privé et la société civile.

Les deux projets suivants visent la création d'emplois et d'entreprises. Ils sont mis en place entre 1990 et 1997. Ces deux projets, qui sont mis en opération en même temps que les deux projets précédents, sont connus comme « Projets AGETIP ». Ils constituent une expérience destinée à créer des emplois en milieu urbain et apportent une autre perspective d'opérationnalisation de la gestion urbaine, tournée vers un objectif productif.

Par la suite, entre 1997 et 2006, sont appliqués deux projets axés sur le développement municipal et la décentralisation. Préconisés pendant le raffermissement de la gestion urbaine en vue d'accroître la productivité, leur raison d'être concerne la maîtrise des enjeux de la décentralisation. Le processus de décentralisation représente par conséquent un cadre d'expérimentation, où les structures locales interagissent pour promouvoir le développement urbain selon une optique de gouvernance locale. Les projets de cette phase appliquent des leçons tirées des projets antérieurs, en conduisant progressivement vers la responsabilisation locale et l'ajustement municipal, phase en cours. Cette dernière phase examinée résume les tendances de celles qui la précèdent (Tableau 6).

Tableau 6 : Les approches des huit projets de développement urbain sénégalais

Année	Approches et projets							
	Aménagement du sol	Construction institutionnelle		Création d'emplois, entrepreneuriat et productivité		Déconcentration et responsabilisation locale		Investissement et ajustement municipal
	PPA	PATRGU	PDMH	AGETIP 1	AGETIP 2	PAC 1	PAC 2	PRECOL
1972	Autoconstruction, autofinancement, accessibilité, infrastructures, services urbains							
1973								
1974								
1975								
1976								
1977								
1978								
1979								
1980								
1981								
1982	Logement, institutions, performance, efficacité, ressources, investissements, gestion municipale							
1983								
1984								
1985								
1986								
1987								
1988								
1989								
1990								
1991								Développement socio-économique, pouvoirs locaux, autogestion, privatisation, formation, évaluation
1992								
1993								
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999								
2000	PME, institutionnalisation, coordination, décentralisation							
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								
2007								
2008								
2009								Responsabilisation municipale, municipalisation, privatisation, ajustement municipal
2010								
2011								
2012								
2013								
2014								
2015								
2016								
2017								
2018	Finance municipale Compétitivité Coopération						Investissement et ajustement municipal	
2019								
2020								
2021								
2022								
2023								
2024								
2025								
2026								
2027								
2028								

Par l'analyse de ces projets, nous découvrons les intérêts stratégiques, politiques et institutionnels de la Banque. Cette analyse comprendra six sections. Dans la première section, nous dégagons la vision d'ensemble des projets et nous rappelons les éléments nécessaires à leur description. Ces éléments sont le contexte local et externe du territoire de mise en œuvre, les objectifs poursuivis à court et à long terme, les stratégies opératoires déployées, incluant les mécanismes de gestion dans les cadres local et externe, et le bilan des succès et des échecs. L'examen de ces éléments permet de repérer la raison d'être, l'intérêt stratégique, politique et institutionnel que la Banque poursuit à travers ses projets et les recommandations subséquentes à leur bilan. Nous énonçons les phases marquant l'histoire des projets dont l'examen approfondi se fera en ordre chronologique dans des sections consécutives, même si leur exercice dans certains cas se fait de façon parallèle. Tour à tour, nous décrivons le projet de la phase physicospatiale, les deux projets de la phase politicoinstitutionnelle, les deux projets de la phase productive, les deux projets orientés vers le renforcement municipal et la décentralisation, et le projet compris dans la phase d'investissement et d'ajustement municipal. Le chapitre se termine par une synthèse des grands constats sur la dynamique des projets.

5.1. Les projets de développement urbain à l'étude

Les huit projets retenus pour notre recherche visent des objectifs globaux d'appui au développement urbain sur différents plans. La vision qui s'en dégage correspond à une dynamique étalée suivant des paradigmes prioritaires, où le concept de « gestion et administration des villes » se prête à une gouvernance urbaine locale mettant en interaction les différents protagonistes de la scène urbaine. Le contexte propre à chaque projet représente le cadre normatif déterminant de leur dynamique tandis que des facteurs d'ordre théorique ou liés à l'apprentissage peuvent s'identifier à partir de leur descripteur.

Le projet des parcelles assainies met l'accent sur les interventions destinées à la production des infrastructures et des services urbains. Il est donc basé sur l'aménagement du sol destiné à la construction des logements, des infrastructures et des services urbains adjacents. Ce projet découle de la période précédant l'indépendance et correspond au paradigme physicospatial. Il constitue une expérience pilote sur les parcelles assainies, transposables dans d'autres cadres géographiques aussi bien à l'intérieur du Sénégal qu'au-delà de ses frontières.

Focalisés sur la gestion urbaine, les projets d'assistance technique et de développement municipal et de l'habitat s'inscrivent dans le paradigme politico-institutionnel. Ces deux projets ont pour principale priorité l'appui aux institutions locales et comportent une portion physique. Ainsi, le projet sur la gestion opère sur la réhabilitation et celui sur le développement municipal agit sur l'habitat. L'approche commune à ces deux projets concerne la construction institutionnelle destinée à l'introduction de la privatisation des structures étatiques, d'où résulte l'affaiblissement du pouvoir du gouvernement central.

Pour permettre aux institutions locales de poursuivre la recherche d'efficacité en matière de gestion et d'accroître leur capacité, le paradigme de la productivité urbaine est mis en application. Les projets 1 et 2 dont l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public est le principal acteur visent à favoriser l'implication du privé dans les stratégies opératoires des projets et ainsi lutter contre le chômage. Dans le même ordre d'idées, l'approche mise en priorité vise l'entrepreneuriat local afin d'asseoir des bases d'expérimentation de la privatisation sur le terrain municipal. À ce titre, les petites et moyennes entreprises constituent la cible des opérations en vue de la création d'emplois. Par ailleurs, on recherche l'autonomie des acteurs décentralisés.

Vient ensuite le Programme dit d'appui aux communes, lequel présente deux cycles. Le cycle 1 constitue une réponse au besoin de renforcer les structures locales. De

surcroît, appuyer les communes contribue à l'effort d'une prise en main des affaires locales par les municipalités; tendance visant à compenser les lacunes en matière d'expertise locale. Ainsi, un programme ayant pour centre d'intérêt le développement urbain et la décentralisation est élaboré pour l'ensemble des municipalités. L'envergure de ce programme occasionne la prescription dans les projets d'une stratégie visant l'articulation des mécanismes de mise en œuvre, notamment la mobilisation des ressources et la gestion des fonds, tout en s'intégrant dans une perspective de gouvernance urbaine locale. Extension du cycle 1, le cycle 2 tend vers l'intégration de la gouvernance dans le développement urbain. Dès lors, la Banque Mondiale développe un intérêt pour une gestion transparente des programmes. Elle porte aussi attention aux interactions entre les différents protagonistes situés à l'échelle des collectivités locales autant qu'à la transposition de leurs expériences dans d'autres pays. Pour tout dire, les deux Programmes d'appui aux communes (PAC) focalisent la déconcentration de certaines prérogatives étatiques afin de préparer l'implantation des programmes d'ajustement municipal, que la Banque place sous le signe de la responsabilisation locale au détriment du pouvoir central.

Conséquence de la phase précédente, le projet sous-jacent au Programme de renforcement des collectivités locales a trait aux investissements accompagnés des plans d'ajustement municipal en vue du raffermissement des capacités locales et l'amélioration des ressources municipales. Dès lors, l'aboutissement des interventions de la Banque Mondiale en matière de développement urbain au Sénégal en 2006 concerne l'ajustement municipal sous le couvert des investissements. Ce nouveau paradigme matérialise la version territorialisée de l'ajustement structurel.

En résumé, les projets de la Banque Mondiale au Sénégal ont évolué depuis les parcelles assainies jusqu'au Programme d'équipement des collectivités locales (PRECOL). La période couverte par cette recherche comprend cinq phases centrées sur les priorités des projets : la priorité physicospatiale, politicoinstitutionnelle, à la

productivité urbaine, municipale et la décentralisation, et à l'investissement et l'ajustement municipal. La trajectoire que dessine cette dynamique révèle-t-elle les facteurs déterminants ? La réponse dépend de l'exploration en profondeur de ces phases et des projets à partir de notre grille d'analyse (Tableau 7).

Tableau 7 : Grille d'analyse des projets de développement urbain au Sénégal

Phase	Projet	Lieu	Paramètres/variables										Priorité
			Contexte		Objectifs		Stratégies		Gestion		Bilan		
			local	externe	court terme	long terme	locales	externes	locale	externe	succès	échecs	
1	PA												DPS
2	ATRGU DMH												DPI
3	AGETIP 1 et 2												DPU
4	PAC 1 et 2												DMD
5	PRECOL												DIAM

5.2. Phase 1 : la priorité physicospatiale; le projet 1 des parcelles assainies (1972-1981)

Le projet des parcelles assainies constitue la première expérience de la Banque Mondiale en matière de développement urbain au Sénégal⁴², entre 1972 et 1981, et le test ayant permis de tirer les leçons de l'orientation physicospatiale par rapport aux aspects politicoinstitutionnels des projets qui suivront.

5.2.1. Le contexte : l'environnement local, l'urbanisation, ses variantes et ses effets

⁴² Les documents analysés pour la description de ce projet (aussi projet sites-et-services ou projet des trames d'accueil) sont les suivants :

- Banque Mondiale (1972a). *Appraisal of Sites and Services Project* № PS11 – Senegal, Special Projects Department, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1972b). *Report and Recommendation of the President to the Executive Directors on a Proposed of Senegal for Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1983b). « Senegal - Sites and services project », *Project completion report*, Report n° 4768, Banque Mondiale, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1974a). *Projets de trames d'accueil*, Sector Working Paper (Programmes conventionnels). Document de politique sectorielle, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1974b). *Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C;
- Cohen, Michael Alain (1973a). « The Preparation of Site and Services Projects : a discussion paper », Urban and Regional Economic Division, Urban and Regional report n° 73-3.

Le contexte d'émergence du projet des parcelles assainies est marqué par une urbanisation rapide qui génère une pénurie de logements, ainsi que des besoins en infrastructure et services urbains. C'est aussi un contexte de pauvreté accrue à peine palliée par l'ampleur d'un secteur informel en croissance.

Pourtant, Dakar et Thiès, où ces enjeux sont criants, offrent une situation stratégique dans la région ouest africaine. Malgré cela, le cadre des politiques sénégalaises se caractérise par une insuffisance d'actions publiques efficaces, lesquelles sont plutôt amplificatrices des problèmes d'habitat causés par la pauvreté.

En résumé, le contexte local de la dynamique du projet des parcelles assainies correspond à une urbanisation grandissante génératrice de nombreux problèmes. Le dispositif institutionnel gouvernemental reste omniprésent dans la gestion et l'administration de ces problèmes, même si le bilan des actions gouvernementales n'est pas concluant. L'État dirigiste conserve le monopole des politiques et actions locales. À ce moment là, aucune intervention externe n'aurait pu se passer de son influence.

Le premier projet des parcelles assainies de la Banque au Sénégal : le choix de Dakar et Thiès

En Afrique subsaharienne, comme au Sénégal, l'urbanisation engendre souvent la pauvreté. Les pauvres en ville accèdent difficilement au logement, aux services et aux infrastructures urbaines. Autant l'occupation du sol par des squatters en nombre croissant se fait la plupart du temps en marge des règlements, autant l'économie informelle se développe. Ces enjeux s'amplifient à Dakar et à Thiès car ces villes concentrent un potentiel et des ressources économiques grâce à l'urbanisation.

La position stratégique dont jouit Dakar justifie l'intérêt de la Banque pour considérer cette ville comme pôle sous-régional et si Thiès est choisie parmi six capitales

régionales, c'est non seulement pour des raisons similaires au choix de Dakar, mais aussi et surtout pour son potentiel de relayer à l'intérieur du pays le développement urbain impulsé par la capitale (Banque Mondiale, 1972a).

5.2.1.1. L'environnement externe : l'économie politique du développement urbain

Peu avant les années 1970, la croissance urbaine permet de s'interroger sur le rôle accru des villes dans le cadre d'une certaine économie politique du développement urbain (Bailly et Huriot, 1999). Si la construction des États préoccupe les pouvoirs locaux (Farvacque-V et Godin, 1997), l'aide extérieure se définit en termes de promotion du développement économique. Devenu centre d'intérêt de la Banque, le développement se rationalise à travers le financement de la construction d'infrastructures, du déploiement des routes et chemins de fer, d'où découlent les services urbains nécessaires pour faire face au défi du développement économique.

D'importance grandissante, l'atteinte des objectifs de la Banque Mondiale nécessite des solutions techniques au moment où les prêts au financement des projets urbains sont liés à la promotion du développement des pays membres (Zaki, 1989). M. Robert S. McNamara, président de la Banque Mondiale entre 1968 et 1981, défend cette perspective. Le courant qui soutient le pouvoir des infrastructures prône que celles-ci induisent le développement en termes de réduction de la pauvreté et de stimulation industrielle (Payer, 1982). Ce courant prévaut au cours des années 1960 alors que les prêts de la Banque s'orientent vers le développement en Afrique et l'aide étrangère doit financer les investissements externes destinés aux infrastructures physiques prioritairement nécessaires à la croissance (Lancaster, 1997).

Aussi, la conjoncture macroéconomique est marquée par une réorientation des politiques des organismes d'aide. On cherche une meilleure régulation pour apporter des solutions aux problèmes de l'habitat des pauvres (Payer, 1982). En outre, le

courant keynésianiste préconise l'action étatique dans toute intervention et tout processus de développement (...).

Comme la décennie postindépendance précède l'introduction des politiques urbaines dans les activités de la Banque Mondiale, celle-ci aura amorcé les apprentissages sous-jacents. De toute évidence, on peut d'ores et déjà postuler le lien entre le contexte d'idées externes et les enjeux locaux d'urbanisation, et la dynamique du projet des parcelles assainies.

5.2.1.2. La raison d'être du projet des parcelles assainies : lutte contre la pauvreté en impliquant les pauvres

Cette politique urbaine s'oriente vers l'habitat (Kapur et *al*, 1997a) et les logements des pauvres construits dans des parcelles assainies fournies par le gouvernement avec l'aide du projet (Banque Mondiale, 1972a; 1974a). Ainsi, le projet des parcelles assainies permet de combattre les effets de la pauvreté urbaine⁴³ par la production de sites résidentiels et des services publics pour des familles aux bas revenus. Familles, qui, à même leurs ressources financières auto-construiront leur logement tout en amortissant les coûts (Kapur et *al*, 1997a). Les politiques d'urbanisation, régionale et urbaine en constituent des cadres de référence.

Les aspects physicospatial, politicoinstitutionnel et socioéconomique fondent la valeur du projet des parcelles assainies que la Banque allait soutenir au Sénégal en septembre 1970. Dans la foulée d'une première expérience, on porte attention aux standards d'équipements, à la localisation et à l'aménagement des sites et au prix aux bénéficiaires (Banque Mondiale, 1972a; b). L'entente entre la Banque et le gouvernement requiert que celui-ci (1) mette au point une politique peu coûteuse en matière d'infrastructure urbaine, (2) fasse supporter le financement du logement par

⁴³ La pauvreté urbaine constitue un nouveau thème définissant la mission et les politiques de la Banque.

les ménages et non plus par le secteur public et, (3) loge une vaste population, dont une bonne partie avait été ou devrait être relogée en périphérie de Dakar (Cohen, manuscrit non daté). Jusqu'en 1972, la Banque Mondiale aura identifié, préparé à trois reprises, évalué et pré-négocié, les étapes et les objectifs du projet (Banque Mondiale, 1972a; b).

5.2.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : réduire la pauvreté par l'autoconstruction

En général et à court terme, le projet des parcelles assainies vise l'objectif de fournir aux plus pauvres des terrains-prêts-à-construire. La fourniture de logements abordables, la provision des lots aménagés, le renforcement d'institutions urbaines à Dakar, le développement des capacités d'administrations locales résument les objectifs complémentaires. L'évaluation préliminaire indique les aspects dont la réalisation devait prendre plus de cinq ans :

- Fournir et préparer les terrains pour la construction domiciliaire. Cette préparation comprend le drainage, le classement et le lotissement de 400 ha à Dakar pour 14 000 parcelles pouvant accueillir le même nombre de familles. Le projet comporte une opération semblable à Thiès, sur 60 ha (1600 lots).
- Équiper à faible coût l'aire du projet. Pour ce faire, le projet vise la construction des voies de desserte et des trottoirs, des réseaux de distribution énergétiques et deux systèmes, l'un pour l'égout et l'autre pour l'adduction d'eau potable. L'équipement comprend aussi des bornes fontaines publiques, une fosse privée pour 85 % des lots et des connexions privées et des réservoirs pour fosses sceptiques aux demandeurs.
- Construire et équiper les écoles et centres de santé.
- Fournir des sites urbanisés à l'intérieur de l'aire du projet pour le développement d'activités communautaires, commerciales, la petite industrie et les équipements scolaires additionnels.
- Étendre l'infrastructure primaire dans l'aire du projet. Pour cela, le projet vise la construction d'autoroutes, les lignes électriques à haute tension et les grands canaux d'adduction d'eau.
- Fournir, d'une part, l'assistance technique pour aider à préparer les détails en matière d'ingénierie, de management et de programmes de formation nécessaires à la mise en œuvre du projet et, d'autre part, formuler des

programmes des sites et services à étendre à l'échelle nationale et des fonds de consultation des travaux à court terme.

- Construire des extensions pour l'autoroute primaire, l'eau potable et les réseaux électriques à l'intérieur de l'aire du projet.
- Fournir des consultants pour développer des critères d'assistance au gouvernement dans l'identification des zones de squatters devant être améliorées *in situ* au même moment que l'amélioration des lots du projet dans 10 ha actuellement occupés au centre de Dakar (Banque Mondiale, 1972a; b).

Les objectifs détaillés du projet des parcelles assainies concernent essentiellement la conception pour la localisation et la préparation, les infrastructures, les écoles et les services de santé et d'autres aspects de l'utilisation du sol. Les ratios de densité de personnes et des services à construire constituent les principaux indicateurs pour la localisation et la préparation des terrains. Les standards doivent s'adapter aux normes et valeurs locales d'utilisation du sol, de voisinage et de mitoyenneté (Banque Mondiale, 1972a; b).

S'agissant des infrastructures, les services essentiels prévus respectent des ratios préalablement définis : bornes fontaines, toilettes et espaces publics, marché, éclairage. L'équipement d'assainissement et les servitudes piétonnes et pour les automobiles seront construits. Les objectifs à atteindre visent 85 % des ménages, 15 % d'entre eux devant payer leur connexion privée dans le cas de Dakar. À Thiès tous, les ménages sont visés. Cette différence est due à l'inégalité des revenus des ménages des deux villes.

Des écoles (primaire et secondaire) et des services de santé devaient se construire et être équipés à chaque groupe de 3500 ménages. Pour Dakar, il est requis 12 écoles primaires, 4 écoles secondaires et 4 centres de santé et, pour Thiès, 2 écoles primaires et 2 centres de santé (Banque Mondiale, 1972a). Pour compléter le plan d'utilisation du sol, le projet des parcelles assainies réserve des espaces pour l'usage culturel, récréatif et commercial. À Dakar, il est prévu deux hectares pour développer la petite industrie.

Ces objectifs illustrent la rupture qui caractérise l'approche utilisée en regard des pratiques précédentes. En effet, le projet des parcelles assainies vise (1) à démontrer l'applicabilité dans le domaine du logement de solutions acceptables et financièrement accessibles aux populations, (2) à mobiliser l'épargne privée pour la construction de logements et (3) à mettre en place une capacité institutionnelle permettant de planifier et de mettre au point des projets semblables dans d'autres régions (Osmont, 1995).

En bout de ligne, le projet des parcelles assainies vise, sur cinq ans et à long terme, *primo*, à développer l'aptitude des populations aux bas revenus de Dakar et de Thiès à auto-construire leur logement et à entretenir le développement socioéconomique de leur communauté, *secundo*, à aider le gouvernement à développer un leadership permettant d'orienter le développement urbain et, *tertio*, à favoriser la mise en place d'institutions aptes à continuer le programme après la fin de l'assistance de la Banque (Banque Mondiale, 1972a). Le projet devait se dérouler sur huit ans, de 1972 à 1980, et permettre à la Banque de poser les bases d'un dialogue avec l'État sénégalais à travers le secteur de l'habitat.

Le projet des parcelles assainies comprend diverses composantes stratégiques. Nous nous attardons aux standards des équipements utilisés lors de la planification du projet et à la mobilisation des ressources financières destinées à l'acquisition de logements et à l'accès aux services. Cela illustre une participation locale limitée à l'exécution et au remboursement des crédits, avec une contribution de 39 % du financement. Les standards pour la distribution d'eau potable, la construction d'égouts et l'accès aux services sociaux visent les coûts. Ceux-ci sont établis de manière à procurer une offre plus élevée que celle des quartiers résidentiels très pauvres avant le projet.

- Les coûts se maintiennent bas pour permettre à un grand nombre de familles à faibles revenus de payer pour l'amélioration des services.

- Le coût estimé par ménage de 33 \$ US représente environ 1/7^e dans les opérations résidentielles publiques. La densité d'installation des bornes fontaines est comparable au standard des quartiers moyens.
- Le coût de distribution d'eau potable par ménage avoisine 36 \$ US, soit la moitié dans le système public. Le choix préférentiel porte sur les toilettes individuelles contrairement au système collectif.
- Le coût par ménage pour l'égout et le drainage, 87 \$ US, demeure inférieur au tiers du coût des projets résidentiels réguliers assurés par les gouvernements pour les pauvres (Banque Mondiale, 1972a).

Les mesures d'accès au financement permis par ce projet permettent l'accès à un terrain pour construire leur logement et à un minimum de services urbains :

- l'abaissement des normes d'urbanisme constitue un moyen de rendre l'opération financièrement accessible à la population visée. C'est pourquoi la taille des parcelles s'est fixée à 150 m², au lieu de 200 m² jadis dans les lotissements publics. Aussi, des services urbains collectifs (latrines publiques, éclairage public, et bornes-fontaines) s'utiliseront dans la majorité de lots (75 % environ).
- l'utilisation de matériaux peu coûteux, et un mode de construction évolutif, pour étaler dans le temps l'investissement humain et financier.
- l'aménagement de bâtiments provisoires (les baraques en bois connues dans les quartiers sous-intégrés à Dakar).
- la fixation d'un prix de vente, charge foncière résultant des aménagements, correspondant à 74 000 FCFA pour ceux tributaires des installations collectives, et à 200 000 FCFA pour ceux équipés d'un branchement d'eau et d'une fosse septique.
- l'achat de parcelles se règle soit au comptant, soit par mensualités après un versement d'un acompte de 8 % du prix de revient, le reste étant payé en 15 ans, et couvrant le capital, les intérêts, les frais de gestion et la fourniture de l'eau : soit 12 000 FCFA par mois dans le cas d'une parcelle nue, et 2 200 FCFA pour celle munie d'un équipement individuel.
- l'utilisation d'une main d'œuvre familiale pour réaliser les constructions résidentielles de 60 m² en 10 ans (Osmont, 1995).

Ces mesures sont élaborées par la Banque Mondiale en fonction des conditions de succès du projet vis-à-vis de l'action gouvernementale à savoir : cesser les délocalisations, se tourner vers les programmes à caractère communautaire pour réhabiliter et améliorer les bidonvilles afin d'y installer la population dans des

conditions d'existence qui en fassent des citoyens productifs, selon les critères de la Banque bien sûr.

En termes de ressources financières, le coût du projet est estimé à 12,9 M\$ US. L'Association internationale de développement supporte un crédit de 8 M\$ US. Ce montant représente 79 % des coûts totaux du projet incluant le montant net de 10,1 M\$ US et excluant 2,8 M\$ de taxes et services. Le crédit ne finance pas l'acquisition foncière ni l'extension d'infrastructures primaires d'ordre scolaire, sanitaire et commercial (Banque Mondiale, 1972a). À ces sources externes de financement, s'ajoute l'apport du Programme des Nations Unies pour le Développement de 0,1 M\$ destiné à l'assistance technique. L'Office de l'habitation à loyer modique sera l'interlocuteur financier durant la mise en œuvre du projet. En détail, la stratégie du financement du projet des parcelles assainies se réfère à la construction, au plan et aux arrangements pour la répartition des responsabilités.

La construction, c'est-à-dire la préparation du site, l'infrastructure et les services sociaux, représente 90 % des coûts du projet, l'acquisition foncière quelques 3 %, l'assistance technique 5 % et les études 2 %. Le projet à Thiès ne requérant pas de déplacement de ménages ni de connexions privées pour l'eau potable et les réservoirs septiques voit ses coûts plus réduits que ceux de Dakar (Banque Mondiale, 1972a). Quant aux plan et arrangements, le gouvernement finance l'échange d'expatriés pour l'extension d'infrastructures primaires. Ce financement représente 0,4 M\$ en US et 4,3 M\$ équivalent à un coût incluant 2,8 M\$ pour les taxes et les services, soit 44 % des coûts totaux. De plus, le gouvernement fournit les terrains pour la mise en œuvre du projet (Banque Mondiale, 1972a).

En somme, ces stratégies s'appuient sur une nouvelle approche des pouvoirs publics locaux, d'assistance technique et d'expérimentation. Pour l'assistance technique, celle-ci est destinée à préparer les plans détaillés et aider à exécuter le projet. Quant à

l'expérimentation, elle englobe une définition des critères d'aménagement des quartiers et la réalisation d'un projet pilote dans ce secteur (Osmont, 1995). Aussi, les actions déployées combinent plusieurs éléments allant de l'équipement des aires aménagées, la réserve de sites pour installer d'autres activités, la prestation de l'assistance technique à l'extension des infrastructures au voisinage de l'aire du projet (Keare et Parris, 1982). L'essentiel pour la Banque d'un point de vue politique a été la conquête du champ urbain comme nouveau terrain d'intervention.

5.2.3. La gestion

Pour la gestion du projet des parcelles assainies, nous retenons trois aspects essentiels dégagés du rapport de 1972 comme ayant permis à la Banque d'expérimenter sa performance dans le domaine urbain : le cadre institutionnel et l'assistance technique où figurent les portions externe et interne, le plan de mise en œuvre et le contrôle social.

5.2.3.1. Le cadre institutionnel et l'assistance technique

Le cadre institutionnel du projet des parcelles assainies regroupe comme acteurs le gouvernement (l'emprunteur), la Banque (le prêteur), l'Association internationale de développement (le financier), le Programme des Nations Unies pour le Développement (l'assistant) et l'Office de l'habitation à loyer modique, l'organisme gouvernemental consultant (l'exécutant). Une instance se distingue pour la gestion locale du projet à savoir la direction des parcelles assainies ; une unité autonome dirigée par un sénégalais. Elle se constitue de fonctionnaires détachés de différentes administrations et est installée à l'Office de l'habitation à loyer modique. Le staff de cet office comprend 120 professionnels sénégalais, 20 % possédant des connaissances professionnelles. Ainsi, une formation de deux ans en ingénierie et en évaluation fut octroyée par 10 coopérants de l'assistance technique. Ceux-ci occupent des postes de

responsabilité dans ces domaines. Ce sont de jeunes ingénieurs français travaillant comme volontaires du service national pour une période de 14 à 16 mois.

La direction des parcelles assainies coordonne les activités d'autres agences gouvernementales impliquées dans le projet. Toutefois, les Directions des ressources humaines, de l'Urbanisme et de l'Habitat requièrent une coordination fermée car l'une formule et met en œuvre le projet de développement communautaire et l'autre émet des permis aux squatters et applique les règles de construction.

Les administrations municipales de Dakar et de Thiès entreprendront la maintenance du projet. Les opérations comprennent la réparation des rues, des bornes fontaines, des toilettes et de l'éclairage public, la collecte des déchets, le nettoyage d'espaces publics, des rues, des parcs et des aires récréatives. Certaines communautés locales assureront par ailleurs ces mêmes responsabilités.

Pour assurer l'efficacité du crédit, l'Office de l'habitation à loyer modique engagera un gestionnaire d'habitat pour les faibles revenus, un comptable/administrateur, un concepteur d'infrastructures urbaines à faibles coûts et un économiste spécialisé en développement communautaire et en mécanismes de crédits et d'épargne. Le projet engagera aussi des consultants pour assister le gouvernement dans les travaux complexes d'ingénierie (Banque Mondiale, 1972a).

Le gouvernement paiera les salaires au staff de l'Office de l'habitation à loyer modique pour divers travaux en plus de l'assistance technique aux Ministères de la Santé, de la Jeunesse et des Sports pour 0,7 M\$ US sur 5 ans durant la mise en œuvre. Il assurera les coûts d'exploitation et d'entretien des infrastructures routières, d'éclairage des rues, de collecte des déchets, d'ouverture d'espaces publics, d'écoles et de cliniques dans l'aire du projet pour un total de 1,6 M\$ US par an suivant l'achèvement du projet.

Les comptes des Divisions d'Habitat et des Parcelles assainies se tiendront séparés. Le budget de la Direction des parcelles assainies de l'Office de l'habitation à loyer modique s'accordera avec l'État. Les paiements des fonds de la contrepartie du gouvernement se feront un trimestre d'avance.

Dans la portion externe, la Banque conditionne la gestion du projet à la réorganisation de l'Office de l'habitation à loyer modique. Il en résulte l'implantation de deux directions : l'une chargée d'exécuter le programme d'habitat en cours et l'autre (le bureau des parcelles assainies) responsable du projet de l'Association internationale de développement et des projets gouvernementaux à venir. Cette dernière direction s'acquitte des projets de développement communautaire. Elle disposera d'un bureau central à Dakar et des bureaux régionaux à Thiès.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement et l'Association internationale de développement procurent l'assistance technique. Celle-ci vise une formation destinée au gouvernement pour continuer l'opérationnalisation du projet dans d'autres villes sénégalaises après les expériences de Dakar et de Thiès. Ainsi, le projet développera la capacité de l'Office de l'habitation à loyer modique de mener le programme à l'échelle nationale de façon durable. La formation du staff portera sur la gestion, la conception et la mise en œuvre.

L'assistance technique du Programme des Nations Unies pour le Développement recrutera des experts en conception de matériaux et en construction utiles à la mise en œuvre du projet. Le recrutement concerne aussi un conseiller en matière de programmes et de politiques nationales d'habitation. Le prêt à l'assistance financera l'ingénierie, la gestion et la formation en matière d'élaboration de programmes nationaux de parcelles assainies. L'assistance concerne aussi l'identification des établissements de squatters dans des quartiers centraux de Dakar.

5.2.3.2. Le plan de mise en œuvre

Le plan de mise en œuvre du projet figure dans le rapport de 1972a. Nous y distinguons quatre étapes pour viabiliser les terrains à Dakar à raison 100 ha chacune. La première correspond aux travaux d'infrastructures, en 18 mois de mi-1973 jusqu'en fin 1974, achevés par l'occupation immédiate des lots équipés. La deuxième étape s'est réalisée en 1974-1975 ; alors que la troisième et la quatrième étapes, en 1976, concernent le développement foncier.

À Thiès, il est prévu deux périodes de travaux pour 30 ha chacune : la construction infrastructurelle en 1974 pour la première et, en 1976, pour la deuxième. L'étude des critères d'amélioration des établissements de squatters se fera en quatre mois à compter de 1973, suivi par la planification détaillée d'ingénierie et la mise en œuvre des travaux en 1976 et l'allocation de tous les sites aménagés en 1977. Une autorisation d'occupation précèdera l'auto-construction résidentielle autant à Dakar qu'à Thiès. En outre, aucune installation n'est permise avant l'achèvement des constructions. Le caractère incrémental du projet requiert une flexibilité afin d'ajuster cette planification en réponse aux conditions de mise en œuvre.

En ce qui concerne la section technique, l'Office de l'habitation à loyer modique prépare le détail des travaux civils, commande les documents des différents éléments du projet et supervise les constructions. À Dakar, l'alimentation en eau se fera en étendant la canalisation principale existante alors qu'à Thiès on approvisionnera le site à partir des zones industrielles adjacentes. De même, la compagnie locale d'électricité alimentera, aux frais de l'État, la demande à Dakar au moyen de lignes existantes alors qu'à Thiès, l'extension des lignes industrielles adjacentes servira la distribution énergétique.

Les élèves du secondaire de Thiès fréquenteront les écoles existantes. Toutefois, le terrain sera réservé pour de futurs besoins scolaires. Chaque centre de santé aura un

médecin, une sage-femme, 2 infirmiers d'État, 2 infirmiers réguliers, un travailleur social et 2 gardiens. Pendant l'attribution des lots, le terrain sera alloué pour une mixité commerciale/résidentielle.

La sélection et le règlement des ménages aux bas revenus pour les sites aménagés se feront conjointement par l'Office de l'habitation à loyer modique et la Direction des ressources humaines. Les ménages éligibles posséderont avant tout un revenu mensuel situé entre 14500 FCFA et 35 500 FCFA pour Dakar et pour Thiès, environ 10 000-35 500 FCFA et ils ne doivent pas détenir de logements ni de terrains dans la région du Cap-Vert. La priorité sera donnée aux groupes désirant s'établir ensemble et à ceux vivant dans des zones de squatters.

Dans le but d'encourager la participation de contractants locaux, les contrats pour les travaux civils se conçoivent en fonction des composantes suivantes : la préparation des sites pour les rues, la distribution d'eau potable, l'électrification, les fosses septiques et les toilettes publiques, les écoles et les centres de santé. Les contrats de construction s'attribuent sur la base d'un appel d'offre au niveau international. Les contractants peuvent soumissionner sur certaines ou sur toutes les composantes.

5.2.3.3. Le développement sociocommunautaire : les premiers pas de l'organisation du local

Le développement sociocommunautaire a été instauré pour adapter le projet des parcelles assainies aux besoins locaux et encourager la participation des parties prenantes. Pour susciter des réponses positives et l'implication des occupants, l'organisation des lots affectés tient compte des systèmes familiaux existants. À cette fin, autant les associations formelles qu'informelles (associations corporatives d'habitat) seront utilisées. Cela visait la participation de l'ensemble de la

communauté aux activités essentielles, subordonnées et domestiques⁴⁴. Les chefs de quartiers administratifs sont ainsi mis à contribution.

Une Cellule d'assistance communautaire parrainée par la Direction des ressources humaines s'installera au sein de la direction de l'Office de l'habitation à loyer modique pour assister à l'organisation de la participation locale, à la prise de décisions et à leur mise en œuvre. Dès la première année, le directeur de l'Office de l'habitation à loyer modique préside un comité d'évaluation intérimaire comprenant ses homologues des parcelles assainies, le chef de la Cellule d'assistance communautaire et un membre évaluateur.

La confiance, la participation et l'effort concerté de l'autorité locale étaient recherchés. Pour conduire les nouvelles installations, le gouvernement appuiera l'organisation des compétences communautaires dans leur définition et leur gestion. En réalité, le développement sociocommunautaire fait la promotion de la participation des services communautaires à la formulation et la gestion des programmes de développement socioéconomique.

Formelles ou informelles, les associations familiales, tribales et religieuses s'engageront dans l'organisation des ménages assignés au lotissement pour l'administration et le développement d'activités. Le chef de quartier et son bureau maintiendront leurs fonctions, assigneront des tâches permanentes de contrôle et d'utilisation de services, et contacteront régulièrement le gouvernement pour l'assistance technique. Celle-ci permettra l'installation d'une Association corporative

⁴⁴ Les activités essentielles concernent la construction domiciliaire, l'établissement d'un processus de prise de décision et de gestion contrôlé par les occupants des programmes coopératifs de développement socioéconomique et des mécanismes de crédit et d'épargne, incluant les moyens de collecte et de paiement de la taxe gouvernementale en capital. Les activités subordonnées portent sur le développement communautaire et les programmes de formation. Les activités domestiques se réfèrent à la garderie d'enfants, à la couture et l'hygiène, et à la promotion d'une variété de produits corporatifs de consommation (Banque Mondiale, 1972a).

d'habitation, d'une unité de voisinage et d'une unité des phases du projet (Banque Mondiale, 1972a).

5.2.4. Les prévisions face aux résultats obtenus : le temps de la déception

Les effets socioéconomiques escomptés du projet des parcelles assainies se résument en ces termes : [...] *the annual needs in Dakar would be only those of the population growth and the number of sites needed annually would be 50-60 % of those to be produced by the project. In Thiès, and the other regional capitals, the needs would be those of the population growth* (Banque Mondiale, 1972a).

Compte tenu d'éléments contextuels, les effets positifs prévus de la dynamique du projet des parcelles assainies sont les suivants :

- une approche innovatrice de développement résidentiel,
- une méthode de rupture basée sur les bas revenus avec la méthode gouvernementale,
- une augmentation du stock/parc immobilier,
- l'amorce de la privatisation du secteur d'habitat urbain,
- la bonification des bénéfices annuels pour 3,90 millions de \$ US,
- la production d'impacts positifs par le sous-emploi,
- un meilleur contrôle de la croissance urbaine,
- une croissance budgétaire annuelle de 1 % et 0,3 % dès 1971,
- une meilleure qualité de l'environnement physique,
- une meilleure distribution de revenu à cause de l'harmonisation des services urbains,
- un remboursement de l'investissement étatique à cause de l'auto-construction,
- un stress dû au changement du cadre physico-social,
- une réduction de l'investissement non couvert pour le logement public par ménage (Banque Mondiale, 1972a).

Certains besoins physico-spatiaux ont été abordés grâce aux objectifs et stratégies dont l'opérationnalisation a occasionné une rupture des approches utilisées par le gouvernement. L'assistance technique a ainsi permis d'innover en ce qui concerne les mécanismes de financement et les méthodes de gestion. L'expérimentation d'une

approche ciblant désormais les pauvres reste la principale option du projet. La Banque Mondiale cherche à développer les aptitudes des ménages individuels à souscrire au financement des constructions résidentielles et la capacité des institutions locales pour planifier les opérations à l'échelle régionale.

Of the longer term of aspects, the greatest benefit of the project should be that of institutional building. This would arise both from the development of the OHLM directorate responsible for the National Site and Services Program and from the influence on the overall housing program of the Government [...] the technical assistance element of the project should result in a considerable upgrading of the management capabilities of the Senegalese authorities. [...] the conception of the project as part of phased and flexible approach to the housing problems of the country should provide the basis for extending and adapting the program to meet future needs in other parts of the country as well as Dakar and Thiès, and provide a practical demonstration of the merits of the sites and services approach as compared to other ways of tackling the problems (Banque Mondiale, 1972a).

Le secteur privé, la société civile et les groupes communautaires sont concernés par la mise en œuvre du projet. Bien que l'aspect sociocommunautaire ait touché certaines normes et valeurs locales, le projet des parcelles assainies n'a pas intégré les activités informelles. Pourtant, ce projet cible les ménages formés d'individus appartenant à diverses associations locales et actives dans ce secteur. L'État mène toutes les politiques urbaines et constitue le seul interlocuteur de la Banque Mondiale. Le développement communautaire considéré dans la stratégie et la gestion du projet vise surtout à assurer la cohésion sociale locale nécessaire à l'implantation du projet.

On note des lacunes institutionnelles et une incertitude sur la durabilité des effets de ce premier projet. D'ailleurs, le mémorandum aux directeurs exécutifs et au président le rappelle en ces termes :

The project highlights the potential role of a technical assistance operation in sustaining sector dialogue and supporting the preparation of future investments. Overall, the Audit concludes that the project's achievements were satisfactory, its institutional impact is rated as partial, and the sustainability of project benefits as uncertain. Project's focus on Dakar alone was, at the time, justified. The project led directly to a follow-on operation, the Municipal and Housing Development Project, approved 1988 (Banque Mondiale, 1993a).

L'évaluation du projet des parcelles assainies correspond à la mission même de cette activité qui, au plan technoscientifique, a pour mission la justification et l'utilisation

des résultats escomptés d'une intervention⁴⁵. Suite aux enseignements tirés, on reformule une politique en vue d'interventions futures (Weiss, 1972; Monnier, 1992).

Rappelons que le projet des parcelles assainies visait, d'abord, la mise en place d'une option face aux solutions d'habitat conventionnel, puis, le développement d'une capacité institutionnelle permettant de planifier et élaborer des projets similaires dans d'autres villes sénégalaises. Ce projet a rencontré plusieurs difficultés. On a obtenu un résultat mixte en ce qui concerne les objectifs politiques, des services insuffisants et un développement institutionnel mitigé. Mendaro (1978), l'OHLM (1977) et la République du Sénégal (1982) soulignent le résultat mitigé des aspects techniques et opérationnels du projet des parcelles assainies, alors que Keare (1978) en indique les problèmes politiques, de provision infrastructurelle, de construction domiciliaire et d'occupation du site. Bathily et White (1978) et Tager et Delapierre (1977; 1980; 1982) remarquent l'extrême lenteur de la mise en application du projet.

En somme, le mot *difficultés* résume le cycle du projet :

Inadequate project preparation contributed to the difficult implementation; This was due to the novelty of the approach and Bank inexperience in the sector. There was serious misunderstanding and misperceptions about project objectives and disagreements over standards; [...] a shortage of counterpart funds caused by the economic stagnation of the 1970's, an overly large demonstration project, and an inordinately cumbersome bureaucracy repeatedly frustrated project execution; The rate of house construction and occupancy fell short of appraisal estimates for four main reasons. Firstly, the estimated occupancy and consolidation space was extremely optimistic. Second, there was a delay in completing physical works which delayed availability of water for house construction. The third reason was the lack of finance for house construction which was not included in the appraisal project. A fourth reason was the unrealistic expectations of the beneficiaries concerning the type of houses they would build (Banque Mondiale, 1983b).

⁴⁵ Les sources d'information pour la production du rapport d'évaluation sont les suivantes : « Project Appraisal Report de 1972, several reports produced by the bureau d'Evaluation, a review of Bank files including supervision and progress reports, and interviews and discussion with Senegalese officials and Bank staff [...] Government's report was prepared by Committee headed by Ousmane Blondin Diop⁴⁵ (Secretary General /OHLM), with the assistance of the Ministry of the Plan... » (Banque Mondiale, 1983b).

Nonobstant les difficultés énoncées ci-dessus, le maintien du dialogue entre les parties constitue un résultat important du projet des parcelles assainies. Ainsi, la Banque stipule dans son rapport d'évaluation que :

Inroads have been made in demonstrating that the provision of serviced sites is an acceptable and affordable solution. The Dakar population has responded favourably, filing over 40,000 requests for plots and continuing to pressure new projects [...] In the main, the project has contributed to a continuing policy dialogue and a shift policy reform (Ibid.).

Toutefois, la fourniture de services accessibles pour les pauvres, ce qui était le principal objectif, s'avère insuffisante :

The project has delivered over 12,000 plots to a population whose access to services was previously limited. While standards are lower in this project than in OHLM's conventional schemes, they could be lower, and must be lowered if these projects are to be replicable. At appraisal, it was estimated that families between the 47th and 85th percentiles would qualify for plots. Selection criteria were modified to enable more lower income families, women and informal sector households to participate. Actual beneficiaries fall between the 20th and 65th percentiles (Ibid.).

Quant au développement institutionnel, le résultat reste insuffisant si nous nous référons à l'établissement d'une capacité locale autant pour la mise en œuvre que pour la planification à long terme⁴⁶. Ce résultat s'énonce de la manière suivante :

The establishment of a growing capacity to implement deliver sites and services projects has been most encouraging, despite the many difficulties and recognized weakness in some sections of the DPA [...] In contrast to institutional achievements at the project unit level, there have been few gains within the central Ministry [...] There were also no gains made in creating a capacity to plan for the longer term management of urban growth in the central ministry, although there is probably a greater appreciation of the issues involved than there was at the beginning of the decade (Ibid.).

⁴⁶ *The DPA has developed new procedures to advertise the project, interview and select beneficiaries and recover plot charge. It has organized and supervised a construction loan program and mobilized beneficiaries into effective action groups for settlement [...] It is currently preparing a sites and services project with German assistance for 3,000 households in the secondary town of Kaolack [...] Apart from disagreements over design standards, the Directorate of Urbanism in the Ministry of Urban Development contributed little towards project execution. The failure of the Ministry to take a more active role contributed to the isolation of the DPA and reinforced the widely held view that the DPA was "extra-governmental" and had little, if any support (Banque Mondiale, 1983b).*

S'agissant de l'Association internationale de développement, son rôle instrumental a été bénéfique pour la réalisation d'objectifs financiers et de mobilisation de ressources, d'autant plus que sa contribution au projet des parcelles assainies a aussi touché l'investissement privé. Ce résultat est souligné comme suit :

[...] has been instrumental in mobilizing other resources to complement and augment its own participation. [...] By 1986, when the project is completed, each IDA dollar invested in the project will have generated about US\$1.80 of public funds. In addition and of greater interest is that each \$ will generate about US\$ 8.20 in private investment (Ibid.).

Du point de vue économique, l'investissement urbain a été testé grâce au projet des parcelles assainies de manière à susciter la poursuite de l'expérience apprise par l'action. À la suite de cette innovation des parcelles assainies, on énonce l'origine du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine en ces termes:

The exp-post evaluation supports the view that this project was a sound investment, showing a recalculated rate of return of 19 %. From a practical point of view, the learning by doing experience which typifies this project has had significant payoffs despite the many difficulties.... This project has made a valuable contribution to a better understanding of the design process and has provided important feedback on implementation. Having renewed the commitment to execute this project in 1976, it is essential now to consolidate the gains and strengthen the policy framework. Continuing discussions on the sector, on preparation of the contract-plan and on preparation of subsequent operations should be the vehicles for achieving these objectives (Banque Mondiale, 1983b).

En résumé, l'évolution des résultats obtenus est décevante. On insiste alors sur les imperfections en ce qui concerne l'administration, la gestion et la conception des activités du projet. S'agissant du premier aspect, la supervision et l'opérationnalisation locale sont en cause :

The major administrative problem concerns the government agency responsible for the site and services program and the organization of the settlers for continuing development of individual projects. Administration pertains to the Central Government supervision of the program at the national level, while management refers to the local operation of individual projects (Treadway, 1971).

C'est sur ces plans que nombre de lacunes sont observables. La continuité annoncée dessine plutôt une progressivité. Bien que le développement physicospatial domine le

projet des parcelles assainies, les aspects politicoinstitutionnels se révèlent importants dans les leçons à retenir.

5.2.4.1. Les recommandations issues de la priorité physicospatiale

Les recommandations issues du projet, annonciatrices d'un éventuel second projet (Tager, 1977) se résument en ces termes :

- la réorganisation de l'Office de l'habitation à loyer modique en vue d'accroître sa capacité d'entreprendre un programme des parcelles assainies à l'échelle nationale,
- la création au sein de l'Office de l'habitation à loyer modique d'un fond d'investissement alimenté par un capital et des intérêts de paiement produits par des acquéreurs des parcelles assainies développées par de futurs projets,
- l'assistance au personnel de l'Office de l'habitation à loyer modique par d'autres agences gouvernementales pour l'exécution des projets,
- la prévision par le gouvernement d'un programme de relocalisation des squatters à l'intérieur d'espaces bâtis sans compromission des projets (Banque Mondiale, 1972a).

Ces recommandations sont assorties des conditions de succès suivantes :

- Ratification d'un accord du projet par le conseil de direction de l'Office de l'habitation à loyer modique,
- Décret instituant l'Office de l'habitation à loyer modique pour l'entreprise du programme des parcelles assainies à l'échelle nationale,
- Décret d'établissement d'un code de construction dans le territoire des projets,
- Établissement d'un modèle de contrat de vente,
- Utilisation de 5 assistants techniques,
- Établissement d'une direction des parcelles assainies, d'un comité d'assistance communautaire et de suivi au sein de l'Office de l'habitation à loyer modique,
- Établissement des statuts des associations corporatives pour l'habitat,
- Nomination d'un directeur de l'Office de l'habitation à loyer modique dont l'expertise satisfait la Banque,
- Utilisation d'auditeurs à la satisfaction de l'Association de développement international,
- Établissement des termes de référence définissant les critères d'études (Banque Mondiale, 1972a).

5.2.5. La dynamique vers la priorité physicospatiale : questionnements et analyse liminaire des diverses influences

De quoi le projet des parcelles assainies tire-t-il sa justification? La prise en compte des mutations qu'ont traversées l'environnement structurel et l'urbanisation en Afrique subsaharienne n'est-elle pas indispensable? Les facteurs contextuels ne pèsent-ils pas dans l'orientation donnée aux objectifs, aux stratégies et à la gestion du projet? Comment pouvons-nous qualifier les circonstances à l'origine du projet des parcelles assainies et en identifier les facteurs explicatifs?

Si des faiblesses institutionnelles se révèlent dans le bilan prévisionnel et les recommandations devant guider l'opérationnalisation de ce projet, cela soulève son caractère « non institutionnel ». La dynamique du projet des parcelles assainies est-elle perceptible dans le rapport entre sa nature physicospatiale et l'omniprésence de l'État dans sa gestion? La réponse dépend des éléments spécifiques à cette dynamique (Tableau 8).

L'analyse des éléments qui caractérisent la mise en place du projet des parcelles assainies permet de rendre plus claire son interprétation. Nous avons alors :

- Sa raison d'être est la lutte contre la pauvreté,
- Ses objectifs sont orientés vers les réalisations physicospatiales,
- Ses stratégies opératoires sont centrées sur le rôle de l'État,
- Sa gestion valorise l'État comme intermédiaire tout en s'ouvrant au privé,
- Son bilan révèle des lacunes politicoinstitutionnelles.

Tableau 8 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet des parcelles assainies

Variables	Pôles	Éléments spécifiques à la mise en place du PPA	Grands constats
Contexte	Local	Urbanisation <ul style="list-style-type: none">• Logement, infrastructures et services• pauvreté urbaine• accès aux services• informel• squatters• consommateurs Situation de Dakar et de Thiès <ul style="list-style-type: none">• position sous-régionale et internationale• potentiel et disponibilité de ressources Cadre de politiques <ul style="list-style-type: none">• insuffisance, amplificatrices de problèmes d'habitat• ouverture démocratique• chute d'agriculture, insuffisance d'emplois	Raison d'être : lutte contre la pauvreté par le développement résidentiel
	Externe	R. S. McNamara et les idées dominantes <ul style="list-style-type: none">• promotion du développement• économie politique du développement urbain• investissement physique pour la croissance économique• construction d'États• priorité aux infrastructures• néolibéralisme en vigueur• craintes des dangers de la pauvreté• potentiel des pauvres pour la croissance économique• chute des subventions internationales au logement• montée en puissance de la Banque• promotion des projets de développement urbain	
Objectifs	Court terme	fournir du terrain prêt à autoconstruire, réaliser les services et étendre l'infrastructure urbaine, Dakar et Thiès, procurer l'assistance technique	Intérêt stratégique : poser des bases d'un dialogue avec l'État
	Long terme	Développer l'aptitude des bas revenus à l'autoconstruction, aider le gouvernement à l'appropriation et la maîtrise du développement urbain, et assister celui-ci à la mise en place d'institutions	
Stratégies opératoires	Locales	préparation de sites, construction d'infrastructure et services sociaux, paie l'assistance technique et la consultation, finance les contingences physiques	Intérêt politique : conquête du champ urbain comme nouveau domaine d'intervention
	Externes	définition de standards d'équipement et conception du projet, comme l'acquisition de logement et l'accès aux services, financement, 79%	
Gestion	Locale	cadre institutionnel public, plan de mise en œuvre, administration municipale de Dakar et de Thiès, développement sociocommunautaire	Intérêt institutionnel : test de la performance dans le domaine urbain
	Externe	Banque prêteuse, PNUD assistant technique, IDA financier, nouveau staff à la Banque pour coordination et formation du staff local	
Bilan	Aspects positifs	Physique : qualité du logement et environnementale, contrôle de la croissance urbaine Socioéconomique : habitat, distribution de revenus, financement du logement	Recommandations : Création, réorganisation du système institutionnel
	Échecs	Faiblesse politicoinstitutionnelle sur l'administration, gestion et conception, identification d'enjeux et compréhension des réalités locales	
Non écrits		Interactions entre staff au sein de la Banque pour orienter les priorités	

Les facteurs à l'origine du projet des parcelles assainies sont de différents niveaux. À l'échelle locale, les éléments définissant le contexte conduisent au choix de Dakar et

de Thiès pour recevoir en primeur les projets de développement urbain de la Banque Mondiale. Toutefois, c'est dans le sens de la combinaison d'enjeux locaux et des idées externes que se penche notre interprétation de la dynamique de ce projet. Les lignes qui suivent indiquent la concordance d'événements structurels avec l'émergence du projet des parcelles assainies sénégalais.

Dans le but d'influencer la Banque Mondiale pour combattre la pauvreté urbaine, Robert S. McNamara lance l'avertissement suivant : « si les villes ne commencent pas à aborder de façon plus constructive le problème de la pauvreté, celle-ci commencera à se manifester de façon plus destructive dans les villes » (Zaki, 1989 : 74; Bergeron, 1991 : 72).

Face à cela, la Banque Mondiale développe des réflexions pour trouver des voies et moyens d'action. Ceux-ci s'orientent vers des secteurs où les besoins sont plus criants : l'habitat, l'emploi, l'égout et l'adduction d'eau et d'autres services publics tels que les écoles et les centres de santé. Surtout que pour la Banque Mondiale, 25 à 68 % des populations urbaines sont incapables de supporter les coûts d'habitat produit par les pouvoirs publics locaux (Ayres, 1983).

Expérience inaugurale des politiques de la Banque Mondiale dans le domaine urbain en Afrique, la dynamique du projet des parcelles assainies sénégalais dépend, sans doute, plus de l'environnement que de l'apprentissage. Les variables émergentes de sa description, surtout identifiées à la suite de son bilan prévisionnel en donnent quelques indices permettant d'interpréter autant sa dynamique que ses suites (Tableau9).

Tableau 9 : Les variables et indicateurs d'apprentissage de la priorité physicospatiale

Variables	Indicateurs d'apprentissage	Observation
Contexte	Bilan des politiques	Politiques locales causent et aggravent les problèmes; il faut les corriger
	Enjeux du développement urbain	Servent à la construction des cibles d'un projet et des processus de changement
	Déterminants conjoncturel, macroéconomique et politique	Forces déterministes
	Stabilité/instabilité d'acteurs	Peut produire des effets en fonction du contexte local ou externe
Contexte/gestion	Rôle d'autres bailleurs	Permet de compléter les aspects non courts par la Banque
Objectifs/stratégie	Nature du projet	La nature physique du projet permet la découverte de leçons ou de besoins d'une autre nature
	Nombre de villes par projet ou nombre de projets par ville	Le PPA visait deux villes
Stratégie/gestion	Technicité du projet	Processus technique du cycle du projet, valorise le contexte, les objectifs ou les stratégies opératoires
	Nombre et statut d'acteurs	Définition d'objectifs et de stratégies de mise en œuvre
	Développement sociocommunautaire	Composante budgétisée ou non, peut influencer la gestion
Stratégie	Niveau de prise en compte des politiques locales	Élément contextuel influence la formulation d'objectifs et de stratégies
Gestion	Leadership individuel ou de groupe	Élément pouvant influencer l'origine et la transformation du projet en termes de conception d'objectifs et de stratégies. Le personnel externe, les experts, le niveau de connaissance technique et de formation d'acteurs locaux jouent sur l'orientation de certains objectifs et stratégies

Le rôle individuel est révélé par l'importance du directeur de l'Office de l'habitation à loyer modique et de la personnalité de Robert S. McNamara. Il faut souligner aussi que le projet des parcelles assainies bénéficie d'une assistance technique dont l'efficacité organisationnelle et la qualité d'action sont affectées par une « défaillance de la continuité ». Cela tient à l'instabilité des postes de responsabilité du staff autant qu'à l'absence d'une claire définition des rôles parmi les cellules (Banque Mondiale, 1972a). La dimension individuelle constitue un élément dont pourrait dépendre la dynamique d'un projet en termes de conception d'objectifs et de stratégies. D'une part, le leadership du personnel externe permet de voir plus clair sur les origines des projets, d'autre part, le niveau de connaissance technique et de formation d'acteurs locaux peut jouer sur l'orientation de certains objectifs et stratégies. En outre, le rôle joué par Turner et Fichter (1972) reste capital en ce qui concerne la conceptualisation

des parcelles assainies. Le rôle d'autres bailleurs de fonds (présence ou absence) a une influence dans la mesure où la déficience de l'évaluation et des opérations financières de l'Office de l'habitation à loyer modique s'est corrigée grâce aux prêts de la Caisse Centrale pour la Coopération Économique en 1970 (Banque Mondiale, 1972a). Soulignons que le projet des parcelles assainies advient alors que l'assistance technique française au Sénégal s'affaiblit à cause d'ambiguïtés tant dans l'administration structurelle que dans la trop grande main mise sans cohérence avec les valeurs dans les politiques locales (Cruise O'Brien, 1970). Le processus technique du cycle du projet peut valoriser le contexte, les objectifs, les stratégies et la gestion du projet. Cette valorisation s'interprète au regard des leçons formulées des expériences. De là nous définirons un indice de la technicité du projet. Le niveau de prise en compte des politiques urbaines locales peut jouer sur la dynamique d'un projet. Le projet des parcelles assainies visait deux villes : le nombre de villes par projet (Cohen, 1980) ou le nombre de projets par ville singularise la dynamique des projets. La nature physique d'un projet laisse un vide aux aspects d'une autre nature. Le nombre et le statut d'acteurs institutionnels dépendent des objectifs et des stratégies opératoires. La stabilité/instabilité d'acteurs peut affecter différemment la dynamique des projets en fonction du contexte. La Banque parle de *lack of continuity of staff in responsible positions* contredisant l'encouragement du *turnover* dans son staff. Au plan local, la nomination des responsables administratifs obéit à des considérations politiques. Le bilan des politiques locales, causent et aggravent le problème à corriger.

Pour terminer cette analyse, l'expérience du projet des parcelles assainies a permis l'élaboration d'un nouveau document de travail en 1974, *Sites and Services Projects*. Dans ce document, des problèmes expérimentés durant la mise en œuvre du cas sénégalais sont identifiés : [...] *poor cost recovery, inadequate involvement of Senegalese staff* (Banque Mondiale, 2002). Le document intitulé *Performance Audit Report-Urban Management and Rehabilitation Project*, de 1993, où ces problèmes

sont inventoriés, retient toutefois le principe de cibler les faibles revenus en vue d'un habitat abordable pour élaborer les projets subséquents en matière de gestion urbaine.

Le bilan du projet des parcelles assainies permet au Sénégal de solliciter à nouveau la Banque :

The Government of Senegal asked IDA to help it solve the various problems encountered in shifting from State-controlled urban development and housing to a more decentralized policy open to the private sector. In that context, Credits [...] essentially mark the start of a new role for the State; the Credits helped in implementing the new policy and reducing the drain of urban development on the public coffers. In that respect, the project largely contributed to the birth of the Urban management and Development Project (Banque Mondiale, 1991c).

On retient que le projet des parcelles assainies présente un double intérêt au plan stratégique pour la Banque Mondiale. Il comporte non seulement une expérience concernant les prêts destinés aux revenus urbains, mais aussi, des connaissances techniques, politiques et administratives reliées à l'expérimentation du projet des parcelles assainies qui ne sont que liminaires (Kapur et al, 1997a). Défi ou ambition, ce projet aura permis l'apprentissage par l'action et la mise en chantier des expériences subséquentes (Banque Mondile, 1983c).

5.3. Phase 2 : la priorité politicoinstitutionnelle; deux projets de gestion et de développement municipal (1984-1997)

Après le projet des parcelles assainies, deux projets de développement urbain ont été mis en œuvre au Sénégal par la Banque Mondiale entre 1984 et 1997. Centrés sur la priorité politicoinstitutionnelle, ces projets s'appuient sur l'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine⁴⁷, et pour le développement municipal et

⁴⁷ La description de ce projet s'inspire de rapports d'achèvement et d'évaluation. Selon le service d'archives qui nous a permis l'obtention de documents : *The Staff Appraisal Report for Senegal - Urban Management and Rehabilitation Technical Assistance Project was not written. The Memorandum & Recommendation of the President was used for this project's appraisal and preparation. However, the Memorandum & Recommendation of the President is not publicly available, and it is not eligible for disclosure review in accordance with The World Bank.* Hormis l'information statistique, l'annexe et l'analyse détaillée de la mise en œuvre, deux perspectives

l'habitat. Le développement institutionnel mis en priorité sera expérimenté sur les composantes physiques de construction résidentielle. Contrairement au précédent projet, ces nouveaux projets doivent s'ajuster et s'adapter à un contexte de complexification des enjeux du développement urbain. D'où la gestion urbaine comme concept structurant de leurs activités (Jones et Ward, 1994). D'après les documents de référence⁴⁸, il se dessine alors un mouvement vers le local, le secteur privé et la société civile dans une phase placée sous le signe de la nouvelle politique urbaine (Banque Mondiale, 2000a).

5.3.1. Le projet d'assistance Technique pour la Réhabilitation et la Gestion Urbaine (1984-1989)

5.3.1.1. Le contexte du projet

Le contexte local où émerge le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine est marqué par le bilan du projet des parcelles assainies (section 4.2). On retrouve par exemple une persistance des défaillances institutionnelles d'où résulte une durabilité incertaine des effets de ce projet. Si l'incompréhension des

constituent le rapport d'achèvement de ce projet : celle de la Banque et celle du Sénégal. La perspective de la Banque concerne l'évaluation des aspects procéduraux du projet en termes de cycle technique alors que celle du Sénégal met l'accent sur le volet institutionnel en termes de performance d'acteurs locaux.

⁴⁸ Les documents dont nous nous inspirons sont les suivants :

Banque Mondiale (1984). « Report and the recommendation of the International Development Association to the executive directors on a Proposed development credit of SDR 2.9 million and a proposed special find credit of SDR 2.8 million to the republic of Senegal for an Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » Report, № P-3672-SE, World Bank, Washington, D.C; Banque Mondiale (1991c). « Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » *Project Completion Report*, № 10178, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa regional Office, World Bank, Washington, D.C; Banque Mondiale (1993a). « Urban management and rehabilitation Project », *Performance Audit Report*, № 11830, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C; Banque Mondiale (1988). « Municipal and Housing Development Project », *Staff Appraisal Report*, № 6984-SE – Senegal, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Regional Office, World Bank, Washington, D.C; Banque Mondiale (1997d). « Municipal and Housing Development Project », *Implementation Completion Report*, № 17198 – Republic of Senegal, Water and Urban II, Country Department 14, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

objectifs de ce projet est une cause de ces défaillances, les lacunes dans sa conception, sa mise en œuvre et la mobilisation des ressources permettant sa réalisation le sont aussi.

Partant du constat d'échec du projet précédent, on conclut que les politiques locales prennent place dans un système institutionnel déficient (Banque Mondiale, 1979). L'inégale distribution des revenus demeure et la croissance économique n'a pas été stimulée. Le gouvernement manifeste une résistance pour la réforme des politiques locales alors que se multiplient les besoins résidentiels.

5.3.1.1.1. L'environnement externe : impacts dans l'économie locale

Les rapports sur le développement dans le monde publiés par la Banque Mondiale se placent dans une tradition guidant les politiques consacrées au développement. Les buts de la Banque Mondiale consistent à parvenir à une croissance à partir d'interventions adaptées et efficaces. Au Sénégal, le point d'achèvement du projet des parcelles assainies constitue la principale caractéristique contextuelle de l'intervention axée sur la réhabilitation et la gestion urbaine. Comme ce projet a été évalué comme peu efficace, un virage s'amorce vers des actions intégrées (Osmont, 1995). Pour l'Institut de développement économique, la coopération avec d'autres organismes prend de l'importance. Mais une évaluation de l'expérience de cette institution en matière d'assistance technique montre quelques résultats et identifie les facteurs suivants comme étant importants dans le sort des projets :

- Le personnel local et étranger disponible n'est pas en mesure de régler le problème. La réussite dépend d'un accord sur la conception institutionnelle et la technologie proposées pour le projet, compte tenu des capacités locales et des objectifs de développement à court et à long terme du pays, y compris sa stratégie de développement concernant la main d'œuvre sectorielle;
- L'engagement relatif à l'assistance technique devrait se situer tant sur le plan politique que technique;

- L'identification précise et réaliste des objectifs et les résultats prévisionnels de l'assistance technique devraient précéder la conception des projets;
- La nomination de ressortissants nationaux sans responsabilités spécifiques en remplacement de spécialistes étrangers donne de résultats décevants (Lethem et Riley, 1982).

L'identification de ces facteurs amène la Banque Mondiale à retenir les critères de réussite des projets centrés sur l'assistance technique. Par ailleurs, la Banque Mondiale publie deux études axées sur le contexte institutionnel : l'une porte sur le domaine urbain en 1980 (Banque Mondiale, 1991b), l'autre, focalise le développement institutionnel en Afrique subsaharienne. Ces études montrent l'intérêt de baliser le concept de développement institutionnel en incluant des actions telles : l'amélioration de la consultation, la formation destinée aux institutions, le support ou l'appui gouvernemental, l'augmentation de la capacité institutionnelle.

Les recommandations tirées de la même source se présentent comme suit :

Full participation of target institutions in project preparation; Studies should be undertaken only when clearly need and in full collaboration with target institutions; Local consultants should be used where possible [...] Experience elsewhere has demonstrated that technical assistance is more effective when provided in conjunction with physical investments. Projects that combine both can reward institutional progress with funding for popular investments, something that a stand-alone technical assistance operation cannot offer. The experience of the present project was assessed in light of these broader conclusions and lessons (Banque Mondiale, 1993).

L'évaluation du projet des parcelles assainies montre que la mise en œuvre et la formation octroyée au gouvernement dans la poursuite du programme à l'échelle nationale requièrent l'assistance technique aux institutions locales. On a aussi besoin d'experts en gestion des projets d'habitat (Banque Mondiale 1972b). L'évaluation du projet des parcelles assainies s'attarde aussi à la préparation inadéquate, ainsi qu'à l'incompréhension et à la fausse perception des objectifs dans un contexte politique marqué par les contradictions et les conflits (Banque Mondiale, 1983b).

Comme le projet des parcelles assainies a ouvert un dialogue entre la Banque et le gouvernement sénégalais, il importe de savoir si ce dialogue et les échanges entre les parties prenantes perdureront. Un triple questionnement se pose : la succession du projet des parcelles assainies en fonction du bilan mitigé obtenu, l'orientation du projet consécutif par rapport aux priorités gouvernementales de développement régional et les chances de succès des nouveaux projets (Reliquet, 1980). Malgré tout, les consultants étrangers préparent le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine compte tenu, d'une part, de l'incapacité du gouvernement d'élaborer un tel projet et, d'autre part, du besoin de celui-ci en ressources pour l'investissement urbain.

5.3.1.1.2. La raison d'être du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine : renforcer les institutions

Le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine a pour raison d'être le renforcement des institutions urbaines au Sénégal et en particulier à Dakar (Banque Mondiale, 1993; 1997b; 2002). Ce projet met l'accent sur les finances municipales, l'habitat et l'amélioration des services urbains (Banque Mondiale, 1997b). Pour la Banque Mondiale, la région urbaine de Dakar contribue au produit intérieur brut pour 50 %, assure 87 % des emplois formels du pays et concentre 90 % des entreprises modernes. À cela, s'ajoute le tourisme, troisième source de devises au Sénégal. Alors que l'activité urbaine domine le secteur économique, l'absence de services et l'insuffisance d'infrastructures entravent la réalisation des objectifs de productivité macroéconomique subjacents au projet.

La stratégie urbaine de la Banque se prête alors à une gestion urbaine considérée comme un instrument stratégique de développement macroéconomique du pays. Ce développement sera concentré dans la région de Dakar compte tenu de la présence dans cette région d'infrastructures suffisantes pour assurer les exportations (port, aéroport, zone franche industrielle). On vise à déterminer les moyens de planifier et

de gérer la croissance démographique de 1,3 à 3,85 millions d'habitants prévue pour la fin des années 1990 de la région de Dakar et du Cap-Vert. On évalue à 1,5 milliards de dollars les fonds d'investissement nécessaires pour gérer la croissance démographique que Dakar devra supporter.

5.3.1.2. Les objectifs et les stratégies opérationnelles : appuyer la gestion urbaine par l'assistance technique

Les objectifs à court terme du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine se résument comme suit :

- améliorer l'allocation des rares ressources publiques dans les villes à travers une meilleure planification/programmation d'investissements;
- formuler une politique urbaine et d'habitat, basée sur l'allocation appropriée des ressources;
- améliorer le niveau des services urbains à Dakar tout en rehaussant la capacité des institutions locales à planifier et à programmer l'entretien, la réhabilitation et la mobilisation de ressources (Banque Mondiale, 1991c; 1993).

À long terme, on cherche à appuyer et à améliorer la performance économique sénégalaise par la stimulation de l'épargne publique et la consolidation de l'efficacité opérationnelle des instances publiques impliquées dans le développement urbain (Banque Mondiale, 1993). Les composantes stratégiques du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine sont de trois ordres : la planification et la programmation de l'investissement urbain équivalent à 1 688 000 \$ US, soit 25,1 % du coût total, l'application d'une politique urbaine et d'habitat pour un coût de 1 625 000 \$ US, l'équivalent de 24,2 % du total, et la mise en œuvre d'une politique municipale dont le coût s'élève à 3 342 000 \$ US, soit 49,2 % du coût total.

La planification et la programmation de l'investissement urbain se réalisent grâce à un comité directeur. Le Comité prépare et lance les activités « d'inter alia », sélectionne les spécialistes et les consultants, et réalise le suivi technique durant la mise en œuvre du projet. Le plan intègre une méthodologie définissant les directives

d'évaluation, de sélection des projets de réhabilitation urbaine et de suivi. Le coût des travaux de réhabilitation sur l'espace viabilisé est évalué à 311 000 \$ US (Banque Mondiale, 1991c; 1993).

La politique urbaine et d'habitat comprend six composantes :

1. Le financement pour 347 000 \$ US : on porte attention à l'accessibilité, les mécanismes existants de mobilisation de ressources et la construction de logements pour des faibles revenus. Hormis la mobilisation de ressources, on s'intéresse à leur utilisation afin d'encourager la participation du secteur privé au financement de l'habitat à faible coût.
2. Le financement de la gestion des propriétés foncières de l'État pour 81 000 \$ US : elle concerne les dépenses et les revenus. On développe des moyens de réduction des subventions et d'amélioration de la collecte de la rente par les compagnies parapubliques de logement et le gouvernement central.
3. Le financement de la réhabilitation de l'Office de l'habitation à loyer modique et de la Société immobilière du Cap Vert pour 114 000 \$ US : elle concerne la planification, la contractualisation, le diagnostic, le détail des recommandations et sa mise en œuvre. On vise l'amélioration de la performance financière et managériale en vue de rediriger les activités de l'Office de l'habitation à loyer modique vers la population urbaine à faible revenu.
4. Le financement de l'Agence de développement foncier pour 336 000 \$ US : son rôle consiste à étudier la faisabilité de l'implantation d'entreprises parapubliques de gestion des terrains aménagés d'infrastructures et d'équipements communautaires. Les standards retenus, les arrangements financiers et les obligations d'autres entités parapubliques et privées engagées dans la fourniture de services d'infrastructures devraient permettre l'accès à plus de 75% de citoyens.
5. L'élaboration d'alternatives au développement foncier : cette sous-composante vise différents niveaux de services. On définit les standards et on conçoit une politique de prix abordables pour les catégories ciblées.
6. Le financement de l'aménagement des lots pour 747 000 \$ US : basé sur la composante précédente il s'agit, d'abord, d'étudier la faisabilité du développement foncier pour un ou deux sites à Dakar et, ensuite, d'intégrer le design et l'ingénierie dans le plan de réhabilitation d'infrastructures (Banque Mondiale, 1991c; 1993).

La politique municipale se structure en quatre composantes axées sur Dakar :

1. L'organisation et la gestion municipale (911 000 \$ US) : cette opération intègre l'examen et l'analyse des rapports entre le gouvernement central et Dakar. Il est question (1) d'attribution d'une autorité, d'une responsabilité et d'obligations pour la dispensation et l'entretien des services d'infrastructures, (2) d'identification et de mise en œuvre d'actions d'amélioration de la gestion financière, (3) d'identification de nouvelles ressources financières comprenant le développement et l'établissement d'un cadastre fiscal, l'amélioration de mécanismes de recouvrement de taxes foncières et d'autres taxes et, (4) d'analyse du rôle et des procédures opérationnelles du Fonds sénégalais d'Équipement des Collectivités Locales et du développement de ses capacités en tant qu'instrument financier des travaux municipaux.
2. L'entretien (507 000 \$ US) : il comprend (1) l'identification des travaux de réhabilitation et d'entretien et les équipements requis pour les infrastructures à Dakar; (2) la planification et la programmation coordonnées de l'entretien et de la réhabilitation d'équipements et des services d'infrastructures; (3) la systématisation d'une comptabilité de coûts et de budgets annuels au sein du Département technique.
3. La gestion de la voirie (1 873 000 \$ US) : elle a pour but l'installation d'un bureau au sein de la Direction d'Études et la Programmation au ministère de l'Équipement. La principale tâche de ce bureau concerne la préparation d'un programme d'actions prioritaires pour Dakar, en vue d'améliorer la circulation piétonne, le transport en commun et des services véhiculaires municipaux, et l'accès au centre de la ville de Pikine. Comme tâche subsidiaire, le bureau mettra en œuvre et évaluera le programme dès la première année. Cela inclut le goudronnage de trottoirs, le pavage des rues de façon à permettre l'accès d'autobus, des mesures de contrôle du trafic, l'amélioration d'intersections et la mise en place d'une signalisation appropriée.
4. La formation (51 000 \$ US) : elle comporte, d'une part, l'implantation d'un staff technique et administratif requis pour Dakar et, d'autre part, la formation du staff sélectionné à travers des stages, des sessions-ateliers et des séminaires d'une courte durée (Banque Mondiale, 1991c; 1993).

La mise en œuvre du projet s'est envisagée en trois périodes :

- a. 1985-1986 : l'étude des mesures d'amélioration de la gestion urbaine et la formulation de propositions spécifiques pour la mise en pratique des politiques locales;
- b. 1986-1987 : l'identification d'objectifs prioritaires de la mise en œuvre;
- c. 1987-1988 : la conception d'études additionnelles nécessaires, la résolution des préalables institutionnels et/ou techniques/financiers du projet et la consolidation des acquis (Banque Mondiale, 1984).

Bien que guidées par une logique d'expérimentation d'une politique urbaine intégrée (Osmont, 1995), les composantes stratégiques du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine reposent sur la formation des acteurs de façon à ce qu'ils participent à la gestion du projet. On met l'accent aussi sur les stratégies sectorielles et sur l'interaction intersectorielle pour l'identification d'investissements prioritaires suivant des critères d'efficacité de coûts, d'effets indirects et de création d'emplois (Madavo, 1979).

5.3.1.3. La gestion : le privé et le local sous représentés

À la différence du projet des parcelles assainies, le cadre institutionnel du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine n'intègre plus l'Office de l'habitation à loyer modique comme structure de mise en œuvre, mais le ministère de la Planification et de la coopération. Ceci témoigne de l'importance institutionnelle que prend ce projet. Sept structures gouvernementales et municipales gèrent le projet. Des consultants externes assistent le Comité de direction. Cinq ministères⁴⁹, trois structures gouvernementales sectorielles et la Communauté urbaine de Dakar y sont représentés (Banque Mondiale, 1993). Une vingtaine d'acteurs locaux sont impliqués au projet, alors que le projet des parcelles assainies n'en comptait qu'une dizaine. Toutefois, il prévaut dans le cas de ce projet une forte centralisation des pouvoirs décisionnels dans les institutions dakaroises et ministérielles.

L'organisation des actions prévues par ce projet intègre trois composantes définies précédemment dans les stratégies (Tableau 10). Les administrations publiques assurent la totalité des tâches pendant que les instances décentralisées, comme la Communauté urbaine de Dakar, la Direction des collectivités locales et même le

⁴⁹ Il s'agit des ministères de l'Économies et des Finances, de la Planification et de la Coopération, de l'Équipement, de l'Intérieur et de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Tableau 10 : L'organisation des travaux de planification et d'investissement du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine

Planification et programmation d'investissements			
1	Service consultant	MPC	Comité de suivi
2	Étude méthodologique	MPC	DEPS
3	Plan d'achèvement du développement urbain	MUH	DUH
4	Plan d'achèvement de transport	ME	DEP
Politique urbaine et d'habitat			
1	Financement d'habitat	MUH, MEF, DCH,	BHS
2	Gestion du domaine foncier étatique	MUH,	DGPB
3	Réhabilitation de l'OHLM/SICAP	SGPR, MEG, MUH,	DUA, DCH
4	Agence de développement foncier	SGPR, MEG, MUH,	DUA, DCH
5	Opération de lotissement SDEU	MUH,	SDEU, DCH
Politique municipale			
1	Organisation et financement	MEF,	SDE, TG Dakar, DCL
2	Services techniques et entretien	MEF, SDE,	CUD, ME, DCL
3	Bureau du transport	ME,	BC
4	Formation au staff municipal	SDE,	CUD, DCL

Source : Banque Mondiale (1991c)

Secrétariat d'État à la Décentralisation, ne participent ni à la planification, ni à la programmation d'investissements, ni aux politiques urbaines et d'habitat. En effet, les administrations décentralisées sont sous représentées au Comité de suivi et aucune indication sur la participation privée n'est donnée. Pourtant, elle figure dans la stratégie du projet. Par contre, des firmes privées ont été consultées dans le cadre de l'Assistance technique pour chacune des composantes⁵⁰.

En fait, la participation locale au projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine reste prioritaire, mais elle se limite à l'exécution et est fortement encadrée. Aussi, un spécialiste local interviendra en cas de faible expérience du gouvernement. On porte attention à la sélection de consultants et leur formation

⁵⁰ Parmi celles-ci, on distingue: EPEVRY (Project steering), CEGIR (Urban investment programming), OTUI (Urban development and housing policy), BCEOM (Municipal policy) et LAFERRIERE (Transportation policy) (Banque Mondiale, 1993).

additionnelle nécessaire pour le transfert de technologies. En somme, la gestion reste l'activité prioritaire du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine (Banque Mondiale, 1984; 1991c).

5.3.1.4. Le bilan

5.3.1.4.1. Les aspects positifs

Outre la réorientation d'interventions vers la gestion, le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine permet le rétablissement du dialogue entre la Banque et le gouvernement sénégalais, dialogue rompu pendant le projet des parcelles assainies :

The project was successful in reviving and redirecting an urban sector dialogue that had broken down during the long execution of the Sites and Services Project. The Technical Assistance Project succeeded in giving a new direction to IDA urban lending in Senegal, leading directly to the follow-on Municipal and Housing Development Project (Banque Mondiale, 1993).

Le succès à retenir des composantes spécifiques se présente comme suit :

- pour la préparation du 7^e plan, la production d'un modèle expérimental d'allocation d'investissements urbains utile à la planification et à la programmation,
- pour la politique urbaine et d'habitat, l'Office de l'habitation à loyer modique et la Société centrale d'aménagement de terrains urbains (SCAT-URBAN) retrouvent un statut national souligné en ces termes : [...] *develop an elaborate computerized system to determine reference price for use in public sector contacts [...] The study provided a valuable reference work for planners and managers in the sector [...] OHLM (Office d'habitation à loyer modique) was re-constituted in 1989 as a state-owned company [...] SCAT-URBAN was established in 1988 as a state-owned company responsible for developing serviced lots in urban areas (Banque Mondiale, 1993).*;
- pour la politique municipale, représentant près de la moitié du projet, on établit un bureau de gestion de la voirie;
- la durabilité d'effets dépend de plusieurs facteurs : *availability of study results to target institutions and these agencies willingness to implement acceptable recommendations [...] results generated ... are available in the documentation center of the project unit in MEFP, but as a library [...] a passive set of documents to become a data bank of management tools and information, far greater dissemination has to take place (Ibid.).* La capacité

et l'habileté d'institutions urbaines sénégalaises ont atteint des succès durables mais variés en fonction de leur permanence;

- d'autres points réussis concernent la délégation, la dissémination des résultats, le ralentissement des prêts, et la performance acquise par l'emprunteur et le prêteur. En effet, le gouvernement délègue la préparation et la mise en œuvre aux agences. À court terme, on note l'allègement des tâches préparatoires, l'accès aux meilleurs équipements et une expertise de qualité. Tout cela prédispose alors l'Association internationale de développement à l'approbation du projet qui en accélère la préparation compte tenu des facilités de dialogue acquises avec un staff au même background professionnel que les missionnaires de la Banque, de leur soutien aux services, l'équipement et les installations à Dakar;
- le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine a permis la production d'une importante documentation sur le domaine urbain sénégalais, en particulier de Dakar (Banque Mondiale 1991c.).

5.3.1.4.2. Les éléments négatifs du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine

La planification et la programmation d'investissements n'ont proposé aucune perspective d'avenir pour le secteur public par rapport à la privatisation envisagée. En outre, les changements survenus dans la politique urbaine et d'habitat n'ont engendré aucune amélioration opérationnelle (*Ibid.*). En ce qui concerne la politique municipale, le Ministère de l'Intérieur confirme que le projet a révélé une situation chaotique des finances municipales au Sénégal et par conséquent le besoin urgent de réformes. Ainsi la performance de la Communauté urbaine de Dakar reste décevante. Même en doublant les revenus entre 1984 et 1987 pour atteindre 26,6 M \$ US (8 milliard de FCFA), ceux-ci demeurent bas. En 1992, le budget se chiffre à 31,4 M \$ US (8,9 milliards FCFA) alors que le montant annuel est de 21,0 M \$ US (5,9 milliards FCFA). Lors de la mise en œuvre, le projet a connu deux extensions de crédits en deux ans et demie entre 1987 et 1990 (*Ibid.*). La coordination de la gestion du projet s'est désintégrée causant une déstabilisation que la Banque souligne en ces termes :

With no more meeting after 1986, project management and coordination began to disintegrate, making the already difficult task of giving cohesion to the project almost impossible. As Government of Senegal Project Completion Report pointed out : [...] the components were simultaneously implemented by the various agencies without any contacts or intercommunication among the various parties. Project coordination failed (Ibid.).

L'expérience acquise par le Sénégal et les agences d'exécution varie selon le statut des acteurs. Toutefois, la complexité et l'important nombre d'acteurs révèlent l'existence de problèmes institutionnels importants dans le développement urbain sénégalais. La mise en place d'un comité préparatoire *ad hoc* et d'un conseil de direction a donné un résultat mitigé, à la limite défaillant :

[...] less complex management arrangements, involving clearer responsibilities and lines of authority for individual agencies, often work more efficiently than inter-agency committees. Ministry of Economy, Finance, and Planning did a good job in these difficult circumstances, seeing project implementation through to the end [...] its performance in managing and controlling project costs, was weak [...] The Unit was not vested with the authority to follow through on the implementation of project recommendations. Government of Senegal's ability to induce institutional change in the urban sector was diminished by its heavy on an external agent for project preparation when it relinquished some of its authority as urban sector policy maker (Ibid.).

En définitive, les résultats du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine sont loin des objectifs initiaux comme le traduisent les lignes suivantes :

Its formal objectives were unrealistic. They promised achievements of improved resources mobilization and allocation in the urban sector that the project provided no means to attain [...] The expected results of the operation were out of proportion to the resources at its disposal. The project's implicit aim of reviewing a flagging urban sector dialogue in Senegal was achieved. It successfully led to the following-on Municipal and Housing Development Project which has begun to address some of the policy issues raised by the Technical Assistance operation. The project's overall achievement as satisfactory, its institutional impact as partial, and its sustainability as uncertain (Banque Mondiale, 1991c; 1993).

Les enseignements tirés et les recommandations subséquentes s'adressent aux municipalités. On veut qu'elles jouent un rôle plus important dans la planification et la programmation d'investissements. Afin de développer une politique municipale, on cherche aussi à améliorer la capacité d'un des Fonds d'Équipement des Collectivités

Locales comme instrument de financement des projets. Au total, six recommandations émergent en vue de l'élaboration d'un futur projet :

1. Tenir compte des capacités des institutions locales dans les opérations d'assistance technique. Proposer des objectifs réalistes et opérationnalisables,
2. Relancer – renouveler - restaurer le dialogue affaibli avec l'État sénégalais grâce à un meilleur ciblage d'objectifs réalisables en portant attention au rapport avantage-coût,
3. Affecter plusieurs agences à la prise en charge d'un éventail d'actions complexes et clarifier les responsabilités institutionnelles afin d'éliminer la duplication de fonctions,
4. Poursuivre la coopération dans le domaine urbain grâce à l'élargissement du dialogue entre l'Association internationale de développement et les responsables de l'élaboration des politiques nationales,
5. Établir des mécanismes permanents de collectes, d'archivage et de dissémination des données urbaines,
6. Former des statisticiens urbanistes en plus des concepteurs d'un programme approprié de formation afin d'entreprendre l'identification d'experts sénégalais disponibles à plein temps pour les futurs projets de développement urbain (Banque Mondiale, 1993).

Ces recommandations visent à asseoir une gestion urbaine efficace associée à l'augmentation de la capacité locale concernant les services urbains (McCullough, 1984). Toutefois, comme les services urbains se gèrent aux échelles locales, celles-ci figurent au cœur des futures priorités. C'est donc dans un contexte local éprouvant des besoins en renfort des pouvoirs publics que se situe le projet suivant. Le crédit d'assistance technique s'inscrit en effet dans une stratégie prévoyant d'appuyer trois secteurs clés pour la Banque Mondiale : la planification, la gestion financière et des ressources humaines (Osmont, 1995).

Les éléments spécifiques à la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine diffèrent de ceux identifiés dans le projet des parcelles assainies (Tableaux 11 et 12).

Tableau 11 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine sénégalaise à partir du projet des parcelles assainies

Descripteur	Pôles	Facteurs spécifiques à la mise en place du PATRGU	Grands constats
Contexte	Local	<ul style="list-style-type: none">• bilan du PPA : défaillances institutionnelles, durabilité incertaine, divergences Banque/gouvernement, lacunes de conception et de mobilisation de ressources• crises économique et financière• politiques locales : déficience du système d'investissement, poids du fardeau fiscal, inégale distribution de revenus, récession économique, faiblesse de l'OHLM, résistance aux réformes, besoins résidentiels insatisfaits	Raison d'être : renforcement institutionnel
	Externe	développement économique, développement institutionnel, gestion urbaine, participation/implication locale, privatisation, consultation locale, collaboration des populations cibles, assistance technique, conjonction développement institutionnel/intervention physique	
Objectifs	Court terme	Assurer les capacités institutionnelles, ressources publiques, planification/programmation d'investissement, politique d'habitat, services urbains	Intérêt stratégique : maintien du dialogue amorcé
	Long terme	performance économique, épargne publique, efficacité opérationnelle	
Stratégies opératoires	locales	<p>3 composantes</p> <ul style="list-style-type: none">• planification et programmation d'investissement urbain : comité de direction, 7e plan de développement• politique urbaine et d'habitat : financement d'habitat, gestion des propriétés foncières, réhabilitation de l'OHLM/SICAP, Agence de développement foncier, design d'alternatives au développement foncier, design de lot• politique municipale : organisation et gestion municipale, entretien, gestion du trafic, formation	Intérêt politique : amorcer la décentralisation et la privatisation
	externes	Financement : 46,0 M\$ US, 90 % de l'IDA, 10 % par l'Etat	
Gestion	Locale	Cadre institutionnel, Ministères et Agences gouvernementales, firmes privées consultantes, articulés sur l'organisation des tâches de gestion; comité de direction	Intérêt institutionnel : interlocuteurs efficaces en gestion urbaine
	Externe	Assistance au comité de direction, formation sur le tas, transfert de technologie	
Bilan	Aspects positifs	Elaboration de cadre théorique de planification/programmation d'investissement (instrumentalisation), informatisation de la gestion urbaine et de l'habitat, Bureau du trafic, durabilité probable, production documentaire, ouvre des besoins nouveaux dont la satisfaction est utile pour le développement urbain	Recommandations : assistance et capacité absorptive d'institutions locales, dialogue, clarté et duplication de responsabilités institutionnelles, collecte et dissémination de données urbaines, formation d'enquêteurs
	Échecs	<p>Inapplication des cadres théoriques, défaillance de coordination institutionnelle et de la gestion, complexité institutionnelle, objectifs démesurés, inhabilité gouvernementale aux réformes politico-institutionnelles, faible performance financière de la CUD</p> <p>Expérience acquise par l'emprunteur variable</p>	
Non écrits		Interactions entre staff au sein de la Banque pour orienter les priorités	

Tableau 12 : Les variables de la dynamique du projet des parcelles assainies au projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine

Variables	PPA	PATRGU
Contexte	Local : enjeux du développement urbain, situation stratégique d'espaces d'intervention et cadre des politiques locales Externe : idées dominantes	Bilan du PPA, les sous-variables, autant du cadre local qu'externe, peuvent se quantifier ou se qualifier pour mesurer leur niveau d'influence des changements
Objectifs	Rôle d'un projet : le PPA pose le problème de la canalisation et la direction du dialogue entre parties	Rôle d'un projet : redirige/oriente l'aide et le dialogue entre parties : le PPA pose le problème, le PATRGU redirige l'aide et le dialogue entre parties, implicite énoncé au bilan (expérimentation réciproque)
Stratégies	Statut du projet : approche physicospatiale procure des leçons pour le DPI	DPI redéfinit les statuts d'acteurs et oriente vers la décentralisation
Gestion	Place du centralisme par rapport au local pour l'exécution des tâches; niveau d'implication externe	Clarification des tâches
Bilan	Nécessité, mais intégration du DPI	DPI, mais plus de place au local
Autres	Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux, besoin de justifier un projet	Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux, besoin de justifier un projet

5.3.2. Le projet 3 de développement municipal et d'habitat (1988-1997)

5.3.2.1. Le contexte : besoins de consolidation des pouvoirs locaux

L'orientation du projet de développement municipal et d'habitat se situe dans la suite du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine. Le contexte reste aussi marqué par le bilan du projet des parcelles assainies (section 4.1.1). La Banque Mondiale (1993) le souligne en ces termes : *After completion of this operation, the TA Project reviewed what had become a flagging urban sector dialogue, eventually leading to the follow-on Municipal and Housing Development Project...*

On retrouve dans ce contexte des défis opérationnels tels que la couverture des enjeux du développement urbain encore défailante, la formation restée insuffisante, l'interaction des acteurs encore non intégrée dans les stratégies, la supervision et le suivi toujours peu assurés. Constituent aussi des défis la coordination d'activités municipales et le rôle des bailleurs de fonds. Une caractéristique importante de ce contexte concerne la tendance vers la privatisation des opérations. On veut redéfinir le rôle des municipalités par rapport à leur développement à long terme et à la satisfaction des besoins en services urbains. Il prévaut une ambivalence légale et

réglementaire. On signale par ailleurs l'existence des contraintes financières, la persistance du centralisme administratif et du monopole gouvernemental. L'urbanisation des villes secondaires, l'adéquation des procédures opérationnelles et la canalisation des investissements constituent d'autres défis. Le futur projet devra donc encourager les succès et assurer la construction institutionnelle avec des objectifs très ciblés sur les aspects porteurs comme l'investissement privé.

5.3.2.1.1. Le contexte externe : l'abandon de l'intervention physique

Le vent des programmes d'ajustement structurel qui balaie l'Afrique n'épargne pas le champ urbain (Osmont, 1995). Alors que plusieurs leçons sont tirées de l'application du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine, certaines contraintes économiques prévalent et se renforcent par des courants tendant à redéfinir le rôle de l'État. Par ailleurs, dans un contexte d'émergence des villes secondaires, leur rôle dans le développement national est mis à l'ordre du jour (Ramachandran, 1984; Sada et Onokerhoraye, 1984; Mbogua, 1984; McNulty, 1984).

Selon la nouvelle approche, le changement d'attitudes qui s'impose doit s'orienter vers les systèmes socioéconomiques mis en place. Des réformes structurelles s'avèrent donc indispensables. Ces réformes visent l'établissement d'instances supranationales de gestion urbaine (par exemple pour le financement de l'habitat), la réorientation d'investissements gouvernementaux en direction des politiques mobilisatrices de ressources et la définition d'un nouveau cadre institutionnel décentralisé. L'autonomie locale, les problèmes de tenure foncière et de recouvrement des coûts bénéficieront de contributions autant externes que d'instances locales supérieures. On encourage aussi la participation de bénéficiaires aux projets (United States Agency for International Development, 1984).

Dans cet ordre d'idées, on souligne l'importance du rôle des gouvernements municipaux dans le développement économique comme un enjeu de la gestion

urbaine africaine. Cela est d'autant plus clair que les effets sous-jacents se ressentent aussi bien dans l'offre de services, la congestion du trafic et la détérioration des infrastructures. D'où l'urgence de créer des structures durables aux échelles municipales (Rivkin W. et Rivkin D, 1984).

5.3.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du projet de développement municipal et habitat : la gestion pour consolider le pouvoir municipal

Renforcer la gestion municipale constitue la raison d'être du projet de développement municipal et habitat. Ce projet a incorporé les résultats d'expériences antérieures pour cibler les infrastructures, la finance et les logements (Banque Mondiale, 1997b). De plus, le projet initie les municipalités aux procédures de crédit et d'évaluation de programme.

La gestion municipale représente ainsi l'orientation de la politique de référence. Les secteurs d'intervention concernent la législation, la justice (droit) et l'administration publique, la gouvernance locale, le marché et le financement immobilier, et le transport (routes et autoroutes).

Les objectifs du projet de développement municipal et de l'habitat visent à consolider les pouvoirs locaux et à mobiliser les ressources locales. Pour cela, deux actions ciblent des objectifs qualitatifs. La première focalise le renforcement des gouvernements locaux, en particulier dans la région métropolitaine de Dakar et l'amélioration de l'élaboration des politiques, de l'offre des services, de l'investissement urbain et de la mobilisation des ressources. La deuxième action vise à élargir l'impact économique et l'efficacité du secteur de l'habitat. Cela englobe, d'une part, l'élimination des contraintes financières et institutionnelles à la Banque de l'habitat social et, d'autre part, l'amélioration des opérations du marché foncier à travers la livraison annuelle d'un nombre significatif de lots titrés et équipés.

Parallèlement, la Banque poursuit la promotion de la privatisation de l'offre de logements (Banque Mondiale, 1988).

À ces actions visant des objectifs qualitatifs, s'ajoutent d'autres dont l'objectif est essentiellement quantitatif. Mentionnons ceux qui suivent :

- appuyer, par le crédit de l'Association internationale de développement, les efforts financiers envisagés en vue d'étendre les impacts de la contribution du Fonds d'Équipements de Collectivités Locales pendant les premières années,
- réaliser deux projets de développement foncier dans la région de Dakar,
- atteindre 5 à 10 ans pour la provision de lots à Dakar,
- élaborer un cadastre fiscal dans la région métropolitaine de Dakar à raison de 130000 lots pour 220 000 logements;
- établir des cartes de base pour 18900 ha;
- réhabiliter les rues de collecte principales;
- augmenter la densité (*Ibid.*).

Le projet de développement municipal et de l'habitat prolonge le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine : *The municipal development objectives is to a large extent a follow-up of the Second Urban Project with more emphasis on rehabilitation of urban assets and a comprehensive approach to resource mobilization (Ibid.)*. Ce projet vise à renforcer le rôle des communes pour un développement urbain autosuffisant et à renforcer les mesures prises pour réformer la gestion économique, en général, et le secteur public, en particulier. Ces objectifs se réalisent suivant deux composantes stratégiques axées sur la gestion municipale et l'habitat.

5.3.2.2. Les stratégies opératoires : l'autogestion d'acteurs locaux

Les deux composantes majeures de ce projet, à savoir le développement municipal et l'habitat, diffèrent par leur ampleur. Le développement municipal se traduit en un objectif stratégique de gestion municipale à travers quatre sous-composantes :

1. La première sous-composante concerne la création d'un Fonds ou compte de crédit municipal administré par la Banque de l'habitat social. En termes commerciaux, cette administration vise les prêts à moyen terme pour des projets municipaux générateurs de revenus. L'Association internationale de développement fournit 3,3 M\$ US, complétés par la quote part gouvernementale de 11,3 M\$ US sous forme de Fonds d'équipement des collectivités locales. Les prêts augmentent de 2,5 M\$ US en 1989 à 3,7 M\$ US en 1994.
2. La deuxième sous-composante focalise l'équipement et la formation au département technique de la Communauté urbaine de Dakar, afin de poursuivre les efforts amorcés lors du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine.
3. La troisième sous-composante se concentre sur l'assistante technique et l'appui complémentaire au Bureau du trafic. Le plan de circulation du Plateau de Dakar sera élaboré. La réalisation du programme se conformera au plan d'actions prioritaires élaboré en préparation du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine.
4. La quatrième sous-composante concerne la mobilisation des ressources pour l'amélioration de la collecte des taxes municipales. La création d'un cadastre fiscal dans la région métropolitaine de Dakar constitue un moyen. On appuie l'administration fiscale et la trésorerie dans l'amélioration de la facturation et la collecte de taxes. Le tout se produira en élargissant la base de taxation existante. Ces opérations nécessitent des changements du partage de responsabilités des services sous tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances avec une augmentation de l'autonomie de la Direction du cadastre. Les études commanditées et l'assistance technique pour la mise en œuvre coûteront 5,2 M\$ US (*Ibid.*).

La composante de l'habitat comprend deux mécanismes de financement liés à l'échéance du prêt : la Corporation du développement foncier reçoit un financement à moyen terme alors que la Banque de l'habitat social reçoit du gouvernement un financement à long terme pour la construction domiciliaire. Bien que le premier mécanisme utilise la Banque de l'habitat social, le projet promeut le financement privé. On vise des objectifs durables d'amélioration du fonctionnement du marché foncier et la fourniture de logements construits légalement. Le gouvernement contribue à ces stratégies par ses organismes affiliés comme la Communauté urbaine de Dakar, les sociétés paraétatiques de logements et de services publics. Ces acteurs participent aux activités de la Corporation et contribuent à financer l'investissement.

Un accord tripartite régit le respect des termes du projet. Un prêt à moyen terme de 8,3 M\$ US par la Banque de l'habitat social sur une base commerciale permet d'éviter les privilèges discriminatoires pour les concurrents. Cette banque reçoit en retour 4 milliards de FCFA.

Le deuxième mécanisme du financement vise l'élimination de l'achalandage dans les guichets et le renforcement de la Banque de l'habitat social pour ce qui est de la construction domiciliaire, surtout les prêts voués à la mobilisation d'épargne (Banque Mondiale, 1988). Pour l'amortissement des charges subséquentes, le gouvernement emprunte au projet 13,3M\$ US. Les prêts initiaux à l'auto-construction sur des lots produits par la Corporation bénéficient du même soutien. On améliore par conséquent l'offre en logements de 1000 à 1500. Dès lors, la Banque de l'habitat social mobilise ses ressources pour la proposition des prêts flexibles correspondant à la diversité des besoins, à la capacité d'épargne des ménages et à l'extension de la période de validité des taux d'épargne. Cette mobilisation de ressources concerne aussi l'établissement de nouveaux liens avec les marchés financiers et l'utilisation du refinancement de la Banque centrale.

Soulignons que le partenariat entre la Banque et le gouvernement s'oriente dans une perspective décentralisatrice impliquant davantage le secteur privé. Les politiques urbaines envisagées contribuent à améliorer les rares ressources publiques et à combattre la crise financière que traverse le Sénégal. Surtout que le gouvernement s'essouffle à soutenir le financement du logement, la construction et l'entretien d'infrastructures.

Les coûts et le financement du projet de développement municipal et habitat

Le coût de ce projet est estimé à 78,3 M\$ US. L'estimation pour l'échange externe se chiffre à 29 M\$ US, soit 37 % des coûts totaux. Des contingences physiques sont

prévues sur une base de 10,9 % de coûts. On a prévu la ventilation des coûts (Tableau13) :

Tableau 13 : Ventilation des coûts estimés du projet de développement municipal et habitat

	Local plus taxes	Externe	Total	% du total des coûts du projet
FCM	10,2	4,4	14,7	30
Service technique CUD	5,9	4,5	10,4	42
Transport et circulation	7,7	7,9	15,4	51
Mobilisation de ressources	4,1	2,6	6,6	39
Développement foncier	4,6	2,5	7	35
Financement domicilié	9,3	4	13,3	30
Cellule du projet	1,9	0,3	2,2	14
Base des coûts	43,5	26,2	69,6	37
Contingences physiques	2,7	1,9	4,6	41
Prix des contingences	3,3	0,9	4,1	22
Coûts totaux	49,3	29	78,3	37

Source : Banque Mondiale (1988)

Le financement se répartit de la manière suivante (Tableau 14) : le crédit consenti par l'Association internationale de développement égale 46 M\$ US, soit 65 % des coûts du projet plus les taxes. Ce montant couvrira 21 M\$ US d'échanges externes et 21 M\$ US de coûts locaux. La contribution locale est de 29,6 M\$ US, 11,3 M\$ US pour la réallocation du Fonds d'Équipements de Collectivités Locales au Fonds de crédit

Tableau 14 : Répartition du financement du projet de développement municipal et habitat

	Local plus taxes	Externe	Total	% du total des coûts du projet
IDA	25,3	20,7	46	59
Gouvernement	17,7	3,4	21,3	27
BHS	5,4	2,9	8,3	11
ACDI	0,7	2	2,7	3
Coûts totaux du projet	49,3	29	78,3	100

Source : Banque Mondiale (1988).

municipal et 1,8 M\$ US pour d'autres composantes. Cela inclut un financement de 8,3 M\$ US à la Banque de l'habitat social pour le développement foncier par la

Corporation. L'Agence canadienne de développement international offre 2,7 M\$ US pour l'assistance technique. En tenant compte des neuf mois de démarrage, d'approbation des crédits et du début des remboursements, l'échéancier de quatre ans prévu préalablement par le gouvernement est extensionné à six ans.

Le projet comporte un aspect physique, mais le financement prévu pour cet aspect (20,3 M\$ US) représente moins de la moitié de celui alloué au développement institutionnel (47,1 M\$ US). Comme pour le précédent projet, Dakar reste au centre des priorités en raison de son statut de centre de services régional (Tableau 15).

Tableau 15 : les coûts estimés du projet de développement municipal et habitat

Coûts estimés du projet		Local	Taxes	Externe	Total
		US \$ million			
A	Fonds de crédit municipal	10.3	0.0	4.4	14.7
	Contribution du FECL	7.9	0.0	3.4	11.4
	Contribution de l'IDA	2.4	0.0	1.0	3.3
	Départements techniques de la CUD	3.0	2.8	4.5	10.4
	Assistance technique	0.2	0.1	0.6	1.0
	Formation	0.1	0.0	0.0	0.2
	Équipement	0.0	2.2	3.2	5.4
	Services publics	2.1	0.4	0.5	3.0
	Centres techniques	0.6	0.1	0.2	0.8
	Transport	5.0	2.5	7.9	15.4
	Assistance technique	0.3	0.2	0.9	1.4
	PAP (Plan de gestion de la voirie	0.7	0.5	1.6	2.8
	PAP (autres)	2.0	1.2	4.0	7.2
	Réseau routier de la CUD	2.0	0.6	1.4	4.0
	Cadastre fiscal	2.6	1.5	2.6	6.6
Total des composantes municipales		20.9	6.8	19.4	47.1
B	Développement foncier	4.6	0.0	2.5	7.0
	Prêts au logement	9.3	0.0	4.0	13.3
	Total habitat	13.9	0.0	6.5	20.3
C	Opérations de la cellule du projet	0.4	0.0	0.1	0.5
	Études de faisabilité d'URBA 4	0.1	0.1	0.2	0.4
	Autre allocation	1.3	0.0	0.0	1.3
Total cellule du projet		1.8	0.1	0.3	2.2

Source : Banque Mondiale (1988)

5.3.2.3. La gestion : amplifier le rôle du local

Le cadre institutionnel du projet de développement municipal et habitat montre la participation des acteurs locaux, en particulier concernant les aspects liés à la

mobilisation des ressources financières. Ainsi, la mise en œuvre du projet concerne cinq ministères, la Banque de l'habitat social, la Communauté Urbaine de Dakar et la Corporation de développement foncier (Banque Mondiale, 1988).

Le programme d'implantation prévoit que le Ministère du Plan et de la Coopération héberge la cellule du projet chargée de la coordination administrative et financière. Cela comprend la mise en commun de documents préparés par les agences d'exécution impliquées, l'adjudication des contrats et leur gestion, la consolidation de la comptabilité, le suivi des remboursements et les rapports de supervision.

Bénéficiant des lignes de crédit pour les prêts résidentiels, la Banque de l'habitat social joue le rôle d'intermédiaire financier pour le développement foncier géré par la Corporation dans la « composante habitat ». De plus, en ayant une comptabilité distincte, la Banque de l'habitat social garantit le Fonds de crédit municipal suivant un contrat engageant le gouvernement.

Le Ministère de l'Équipement, à travers le bureau de la circulation, assure la gestion du transport à Dakar en plus de l'amélioration des routes nationales. En s'associant au Département technique, il met en œuvre les travaux routiers au sein de la Communauté urbaine de Dakar. Le Ministère des Finances, les Direction Générale des Taxes, du Cadastre et des Domaines, se chargent de mobiliser, d'une part, les ressources municipales et, d'autre part, le cadastre fiscal en association avec la Direction du Trésor et les administrations locales.

À ces acteurs s'ajoute le rôle de l'Association internationale de développement. Elle valide le choix d'évaluateurs indépendants selon ses termes de référence. Elle reçoit les états financiers, les rapports d'avancement des activités et la justification des programmes réalisés par les départements techniques.

5.3.2.4. Le bilan des projets politicoinstitutionnels : la gestion urbaine au cœur du développement institutionnel

Si l'augmentation de 46,0 M\$ US à 78,3 M\$ US, soit 32,3M\$ US alloués au projet de développement municipal et habitat par rapport au projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine s'inscrit dans les objectifs macroéconomiques de la Banque, cela permet à l'échelle locale, de donner au pays une infrastructure urbaine correspondant à l'accroissement souhaité des échanges commerciaux et de matérialiser le désengagement de l'État dans les investissements considérés comme improductifs, tel que le logement (Osmont, 1995). Malgré tout, le bilan s'adresse à deux projets orientés en priorité vers le renforcement institutionnel. Expériences en progression au sein de la politique du développement institutionnel, elles ont impliqué un plus grand nombre d'acteurs comparativement à l'intervention physique. En effet, le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine comptait six acteurs institutionnels et, le projet de développement municipal et habitat, onze. Cette progression a complexifié le système institutionnel.

Hormis les accords et les recommandations, l'évaluation préliminaire du projet de développement municipal et habitat s'est attardée au contexte et au contenu. Il se dégage deux perspectives analytiques pour deux composantes concentrées, l'une, sur les priorités institutionnelles et, l'autre, sur les aspects physiques. Les aspects institutionnels visent la gestion municipale et les aspects physiques de l'habitat.

En fait, même si la crise aura marqué le contexte des projets d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et de développement municipal et habitat sénégalais, le concept de « gestion urbaine » domine les opérations, compte tenu de l'intérêt qu'en accorde la Banque Mondiale. Elle l'a d'ailleurs signifié dans son *Rapport sur le développement dans le monde* en 1983.

Comme les problèmes sociaux aux échelles locales (exemple du chômage) s'amplifient, le transfert des pouvoirs de décision et des ressources pour appuyer la décentralisation a été envisagé. Cette perspective encourage l'adaptation des projets aux besoins locaux par le biais d'une gestion participative. L'amorce de l'appui aux instances politiques s'oriente vers des moyens d'intervention autres que l'action centralisée de l'État.

Ainsi, la Banque Mondiale participe aux campagnes de la formation sur le tas et d'incitation pour le renforcement d'équipes de gestion, pour l'autonomie de celle-ci, pour la mise en place de systèmes d'information et pour la simplification des fonctions sous-jacentes. De plus, elle recourt au secteur privé, aux organismes non gouvernementaux et aux bénéficiaires des programmes, considérés comme ressources extérieures aux projets (Banque Mondiale, 1983). Ces mesures stratégiques ont été élaborées dans le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et expérimentées dans le projet de développement municipal et de l'habitat. Cela témoigne d'une dynamique où l'assistance technique s'est substituée au développement municipal par le biais de la gestion. Un projet élabore une approche, l'autre l'expérimente. Telle est la logique expérientielle de la dynamique interne au paradigme politicoinstitutionnel.

5.3.2.4.1. Les succès de la priorité politicoinstitutionnelle : des risques minimisés

Même si plusieurs risques menacent le succès des projets, leur atténuation par les stratégies opératoires reste un succès exprimé dans les courts extraits ci-dessous. Par exemple, l'introduction du secteur privé a été une stratégie innovatrice et bénéfique pour la croissance économique recherchée :

The project is expected to boost the private supply of housing through a more efficient financing system. Homeownership is a powerful motivation for household savings which are, in turn, the main source of domestic savings that can be invested in economic growth (Banque Mondiale, 1988).

Bien que la Banque ait anticipé le risque des difficultés des acteurs locaux impliqués au projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine, ce risque a été minimisé par l'efficacité gestionnaire de la Banque de l'habitat social. En outre, la Banque Mondiale perçoit aussi comme risquée l'attribution du contrôle du développement foncier aux partenaires privés. Seulement, les arrangements avec le gouvernement ont réduit ce risque.

Another risk stems from the status of the land development corporation which will be controlled by the private shareholders whose interest will not necessarily match the project's objectives. Specific and general contractual arrangements between the Government and the corporation have been proposed for minimizing this risk (Ibid.).

Il importe de souligner que les objectifs d'efficacité institutionnelle sont traduits dans les collectivités locales. D'ailleurs, la Banque pose un bilan en termes de taux de rendement interne et économique satisfaisant pour le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine :

The internal rate of return (IRR) of the land development sub-component is satisfactory (22 %) under conservative assumptions. Economic rates of return (ERR) for civil works aiming at traffic improvements are high (28 % on the basis of maintenance cost savings without taking time saving into account) (Ibid.).

Aussi, l'inquiétude placée sur le rôle du privé pourtant mis en priorité a redonné de l'importance à la place de l'État à travers l'intermédiation financière par l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public. On qualifie toutefois la continuité dont a fait preuve la gestion du projet de développement municipal et habitat comme un succès pour avoir été soumise à une seule direction entre 1987 et 1997. Par ailleurs, le renforcement du département technique de la Communauté urbaine de Dakar a largement réussi puisque l'appui institutionnel était satisfaisant et les réalisations physiques ont atteint les proportions estimées (Banque Mondiale, 1997d). En revanche, la Banque de l'habitat social n'a pas honoré sa promesse d'octroyer les fonds nécessaires à la Corporation du développement foncier Société centrale d'aménagement des terrains urbains, l'obligeant à ne dépendre que de l'épargne des

potentiels acquéreurs de lots. Cela constitue un manque qu'on a souligné de la manière suivante :

BHS [...] refused to the Grand Yoff operation. Using only the savings of customers, SCAT-URBAM completed 350 plots per year from 1990 to 1996, and therefore did not achieve its objective of 1800 per year (Banque Mondiale, 1988).

5.3.2.4.2. Les échecs de la priorité politicoinstitutionnelle

Plusieurs facteurs identifiables dans les documents de la Banque illustrent les échecs du projet de développement municipal et de l'habitat. Les retards dans l'exécution de 22 mois dépendent du gouvernement. Son incapacité à régulariser la contre-partie locale a affecté l'amélioration de la circulation et du transport public. Nonobstant la définition du programme de réalisations physiques, la préparation du projet a pris 24 mois alors que la moyenne habituelle est de 15 mois :

This component was delayed by the Government's incapacity to regularly supply counterpart funds to the project [...] This delay is mainly due to the project preparation which had been too short to complete design studies for all the components [...] In addition, the availability and timelines of counterpart funds was a cause of delay (Banque Mondiale, 1997d).

L'indisponibilité des experts, notamment d'un ingénieur, et l'absence d'une documentation standard en français pour les commandes ont occasionné des retards. Le nombre d'experts et leur temps d'intervention ont joué sur le résultat du projet. Par exemple, l'assistance technique de trois experts financés par le Canada a eu des effets jugés positifs, mais leur durée d'intervention a été trop courte (18 mois pour les deux premières et 2 ans pour la troisième) pour transférer leur expertise aux acteurs locaux.

Quelques obstacles ont émergé dans le financement des investissements par les gouvernements locaux. Par exemple, la modeste performance de la collecte des revenus a limité l'allocation de ressources au budget en capital. À cela s'ajoute l'ignorance et la négligence de certains problèmes, et la sous-estimation de certains risques par la Banque, quoique la gestion municipale ait englobé des principes généraux, des arrangements institutionnels et financiers au sein du système d'acteurs.

5.3.2.4.3. Les recommandations issues du bilan des projets politicoinstitutionnels

Si la création de la Société centrale d'aménagement des terrains urbains répondait à un besoin, elle soulève tout de même des questions sur sa façon d'y répondre. Ses stratégies doivent se redéfinir, sa collaboration avec la Banque de l'habitat social doit se renforcer (Banque Mondiale, 1997d). Dans le projet de développement municipal et habitat, le gouvernement devra respecter les conditions d'accords et les plans afférents. Ceux-ci visent d'autres bailleurs, en l'occurrence l'Agence canadienne de développement international, dont la contribution, bien que limitée, aura non seulement favorisé l'assistance technique à la Communauté urbaine de Dakar, au bureau du trafic et à la Direction du cadastre, mais aura aussi permis de simplifier le cadastre fiscal. Autant un lien s'établit entre le succès du projet de développement municipal et de l'habitat et le développement institutionnel, autant ce projet dessine une tendance à la délégation de certaines responsabilités suite aux faiblesses du gouvernement dans la construction d'un centre technique.

Pour la mobilisation des ressources, l'impact sur la Communauté urbaine de Dakar dépend des améliorations de la collecte des taxes municipales.

The main difficulties are related to collection : the addressing system did not cover all the plots, and numerous bills were returned; and the collection staff decreased from 1 agent for 3,493 taxpayers in 1991 to 1 for 5,321 in 1994 (Ibid.).

Si la durabilité du projet de développement municipal et habitat reste probable, la Banque doit assurer la performance en se fiant à son potentiel d'apprentissage durant la préparation, à l'impact d'application des conditions posées, à la constitution d'équipes missionnaires et à l'expertise de celles-ci par rapport à la connaissance des réalités locales (communication, supervision, délégation, suivi et évaluation). Quant au récipiendaire, il apprendra à respecter ses engagements, les conditions et les accords.

5.3.2.5. La dynamique vers la priorité politicoinstitutionnelle : analyse liminaire des influences

Le passage des objectifs du projet d'assistance technique à ceux de la réhabilitation et la gestion urbaine et ceux de développement municipal et de l'habitat suit une logique d'expérimentation de la priorité politicoinstitutionnelle. Les facteurs sous-jacents montrent la mise en priorité de l'approche managériale par des objectifs, stratégies, et mécanismes gestionnaires dont le bilan devait consolider la gestion urbaine. Les éléments spécifiques à la dynamique du projet de développement municipal et de l'habitat illustrent l'interaction avec le projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine (Tableau 16).

Les priorités physicospatiale et politicoinstitutionnelle interagissent. Notre analyse descriptive dégage divers indices de lecture sous l'angle politicoinstitutionnel (Tableau 17). Sur le contexte par exemple, les défaillances institutionnelles constituent un enjeu du développement urbain que les politiques locales ne peuvent confronter, d'où la raison d'être et les objectifs des projets consécutifs centrés sur la priorité politicoinstitutionnelle. Les sous-concepts sous-jacents, l'espace municipal d'expérimentation et les acteurs ciblés correspondent à une tendance où stratégie d'opération et de gestion rime avec formation et création institutionnelle. On peut le voir grâce à certains indicateurs. Sur la gestion, on évoque la compatibilité/conflit entre les structures créées, la législation existante et le design du projet. Le nombre d'acteurs institutionnels impliqués par projet (leur coordination) a servi à différencier les priorités, soit le caractère institutionnel ou physique.

Tableau 16 : Les éléments liant les projets sénégalais d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et le projet de développement municipal et habitat

Variables	Pôles	Éléments spécifiques à la dynamique du projet de développement municipal et habitat		Dynamique du PDMH
Contexte	Local	<ul style="list-style-type: none">Bilan du PATRGU : défis opérationnels, couverture défaillante d'enjeux, formation insuffisante, interaction entre acteurs à intégrer, supervision et suivi peu assurés, coordination d'activités municipales, rôle des bailleurs de fondsPolitiques étatiques locales : tendance à privatiser, rôle des municipalités, développement municipal à long terme, besoins en services urbains non satisfaits, ambivalence légale et réglementaire, contraintes financières locales, centralisme administratif, monopole, urbanisation et villes secondaires, procédures opérationnelles inadéquates, direction des investissements		Raison d'être : assurer la gestion municipale
	Externe	développement socioéconomique, importance économique des villes secondaires besoin de gestion à long terme, conceptualisation de la décentralisation, besoins de réformes managériales et structurelles, test de services civils, réalisme des approches de politiques, supervision, contractualisation, autouomie locale, participation des bénéficiaires, rôle des gouvernements municipaux, ajustement structurel, privatisation, gestion municipale		
Objectifs	Court terme	<ul style="list-style-type: none">Quantitatifs : accroître les efforts financiers, le développement foncier, améliorer le temps de production des lots, améliorer le cadastre fiscal, cartographie de baseDensification		Intérêt stratégique : réformer la gestion économique
	Long terme	<ul style="list-style-type: none">Qualitatifs : raison d'être, gestion municipale, privatiser progressivement, consolider les pouvoirs locaux, mobiliser les ressources, améliorer l'élaboration des politiques, élargir l'impact économique, éliminer les contraintes financières, améliorer les opérations		
Stratégies opératoires	locales	<ul style="list-style-type: none">Sous-composantes sur l'autogestion d'acteurs locaux pour développement municipal : création du FCM-CCC, mobilisation des ressources par l'amélioration de la collecte des taxes municipalesPour l'habitat : financement à moyen et long terme, promotion de la privatisation, contournement des contraintes pour faciliter les prêts à la BHS, mécanismes de recouvrement des coûts, de répliquabilité et d'accessibilité		Intérêt politique : ouverture à la privatisation
	externes	<ul style="list-style-type: none">Financement : 65 %, assistance technique et appui au bureau du trafic, formation et équipement à la communauté urbaine de Dakar, critères d'acquisition de ressources, dialogue avec le gouvernement		
Gestion	Locale	cadre institutionnel élargi aux acteurs ministériels pour la mobilisation de ressources, plan de mise en œuvre, participation à la formation		Intérêt institutionnel : gestion autonomiste locale
	Externe	Validation du choix d'évaluations indépendantes, états financiers, rapport d'avancement de travaux et justification de programmes		
Bilan	Succès	Rendement interne satisfaisant, rendement économique élevé, introduction du privé, efficacité gestionnaire de la BHS, arrangements entre acteurs, intermédiation financière de l'AGETIP, continuité administrative et gestionnaire		<ul style="list-style-type: none">Recommandations : développement institutionnel par la gestionparticipation privée et de la société civileredéfinition et renforcement de la collaboration public/privéerespect des accordsdélégation de certaines responsabilitésapprentissage des acteursadéquation d'opérations au cadre localreproduction de stratégies
	Échecs	Retards, responsabilité gouvernementale défaillante, faible performance de la gestion municipale, assistance technique insuffisante, incompatibilité et conflit entre l'entreprise privée et la législation		
Non écrits		Interactions entre staff au sein de la Banque pour orienter les priorités		

Tableau 17 : Les indicateurs de la dynamique du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine au projet de développement municipal et habitat

Variables	PATRGU	PDMH
Contexte	Local : bilan PPA, enjeux du développement urbain, politiques locales Externe : Idées dominantes	En plus du bilan du PATRGU, les sous-variables, autant du cadre local qu'externe, peuvent se quantifier ou se qualifier pour mesurer leur niveau d'influence des changements
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Thèmes et terrain d'expérimentation • Rôle d'acteurs • Terme/échancier 	<ul style="list-style-type: none"> • Thèmes et terrain d'expérimentation • Rôle d'acteurs
Stratégies	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution d'acteurs d'investissements et la politique d'habitat • Approches traditionnelles/politiques municipales proposées • Incitation pour la mise en œuvre • Financement local/externe • Simplification des composantes • Facilité de la communication à travers les documents • Contribution d'autres bailleurs de fonds • Statut public/privé d'acteurs • Durée de la période préparatoire • Nombre de projet/acteur ou d'acteur/projets • Production/dissémination documentaire 	Efficience opérationnelle <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de projets/acteurs ou d'acteurs/projets • Financement local/externe Gestion municipale <ul style="list-style-type: none"> • Administration financière • Nature d'équipement et formation en personnel • Cible de l'assistance technique • Gestion terrienne/foncière Habitat <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilisation du privé • Organisation locale du financement domicilié • Imposition/développement résidentiel
Gestion	Cadre politicoinstitutionnel <ul style="list-style-type: none"> • Place du centralisme par rapport au local • Organisation/exécution des tâches • Stabilité dans la direction gestionnaire • Culture des parties engagées • Correspondance gestion locale/externe 	Cadre politicoinstitutionnel <ul style="list-style-type: none"> • Clarification des tâches • Respect des plans et conditions • Durée d'exécution des tâches • Disponibilité, temps d'intervention d'experts/spécialistes • Compatibilité structures créées/législation/design projet • Correspondance gestion locale/externe
Bilan	<ul style="list-style-type: none"> • Objet-clé : DPI, mais plus de place au local • Orientation des leçons 	<ul style="list-style-type: none"> • Objet-clé : Gestion, privatisation, délégation • Orientation des leçons
Autres	<ul style="list-style-type: none"> • Symposium, conférences, forums internationaux ou régionaux • Besoin de justifier un projet (culture de justification) 	<ul style="list-style-type: none"> • Symposium, conférences, forums internationaux/régionaux • Besoin de justifier un projet

De même, le nombre de projet par acteur peut en clarifier l'orientation. La durabilité se lit en fonction des productions documentaires réalisées, de leur dissémination, utilisation et intégration dans les expériences à venir. Le niveau de complexification des conditions d'efficience peut affecter le calendrier et les résultats. La culture des parties engagées (réciendaire et prêteur), suivant les intérêts en jeu, peut guider le

sens des objectifs et des stratégies. La Banque présente une évaluation convergente à celle du Sénégal sur certains points, mais opposée sur plusieurs autres points. La convergence apparaît principalement sur les lacunes institutionnelles en matière de coordination et sur la mise en œuvre. La divergence porte sur la formulation des objectifs sectoriels et macroéconomiques, la politique de gestion urbaine, les profits escomptés des projets politicoinstitutionnels, les rôles et responsabilités des structures de gestion et les agences d'exécution (Banque Mondiale, 1991c).

5.4. Phase 3 : la priorité à la productivité urbaine; deux projets pour stimuler l'emploi (1989-1997)

La phase suivante inclut deux projets de travaux d'intérêt public pour l'emploi pour lesquels la Banque Mondiale s'est impliquée au Sénégal entre 1984 et 1997. Ces projets sont présentés comme favorisant la productivité urbaine et l'entrepreneuriat local⁵¹. Destiné à résoudre les problèmes d'emplois urbains, ce modèle, qui se met en place parallèlement à celui de la priorité politicoinstitutionnelle, apporte une perspective tournée vers le paradigme productif.

⁵¹ Les documents analysés sont les suivants :

- Banque Mondiale (1992). « Second Public Works and Employment Project », *Staff Appraisal Report – Republic of Senegal*, N° 10421-SE, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1997a). « Public Works and Employment Projects », *Performance Audit Report – Senegal-AGETIP*, N° 16516, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.
- PÉAN, Leslie (1993). *AGETIP : A new resource to meet the urban challenge*, The World Bank, Transportation, water and urban development department, Washington D.C.
- OED (1998). « Un succès et une gageure : l'AGETIP du Sénégal », Rapport d'évaluation de l'OED, n° 28716, *PRÉCIS*, n° 148, OED – World Bank, Washington, D.C.

5.4.1. Le projet AGETIP 1 (1989-1992)

L'acronyme AGETIP désigne l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public. Deux projets ont été réalisés par cette agence. Le premier, AGETIP 1, prend naissance dans un contexte marqué par le déroulement du projet de développement municipal et de l'habitat. Comme les deux s'exécutent en parallèle, leur contexte s'avère similaire (section 4.2).

5.4.1.1. Le contexte : un environnement local marqué par le chômage

Rappelons qu'au début des années 1980, après une décennie d'ajustement structurel, le Sénégal continue à se heurter à de graves problèmes économiques, parmi lesquels on doit mentionner le sous-emploi et le chômage qui se greffent à la prolifération du secteur informel. Les entreprises publiques sont incapables de mettre en œuvre des constructions et des projets créateurs d'emplois. Le gouvernement connaît plusieurs difficultés pour assurer la gestion urbaine au point de solliciter l'aide internationale. Nonobstant la décentralisation de certaines prérogatives publiques, les municipalités et les firmes privées se butent aux procédures administratives et aux blocages étatiques, en même temps qu'elles manquent de capitaux de savoir-faire.

5.4.1.1.1. L'environnement externe : les programmes d'ajustement structurel

Hormis les discussions entourant le bilan du projet de développement municipal et de l'habitat, le contexte externe du projet AGETIP 1 est marqué par les programmes d'ajustement structurel (PAS) tel que le mentionne Osmont :

« [...] trois PAS verront en effet le jour, en 1986, 1987, 1990, dont l'objectif essentiel vise l'amélioration de la productivité et la croissance de l'emploi moderne, à travers un désengagement de l'État et une politique de privatisation des entreprises publiques et parapubliques » (Osmont, 1995).

Les programmes d'ajustement structurel ont un lien avec les interventions urbaines en Afrique, en particulier au Sénégal. Si ces programmes exigent que les pays africains

restructurent leur État, c'est d'une restructuration économique dont il est question⁵². Dans le domaine urbain, le label « ajustement sectoriel » s'inscrit dans des politiques spécifiques. On met en œuvre un programme global de réformes institutionnelles destinées à améliorer les capacités productives, mobiliser et affecter les ressources. Il s'agit de construire un cadre propice aux investissements, par exemple, en créant des banques pour un meilleur financement de l'habitat (*Ibid.*). Les programmes d'ajustement structurel n'ont cependant pas intégré l'objectif de réduction des coûts sociaux qu'ils entraînent. Dans les centres urbains, les impacts de ces programmes se nomment chômage, manque d'emplois (Hugon, 2003), pauvreté, crises socioéconomiques et politiques. Sur le plan administratif, l'État se désengage des services urbains tels que l'eau, l'électricité, le transport en commun. D'où résulte une augmentation de prix de ces services.

En partie pour palier les effets de l'ajustement structurel, en 1989, la Banque Mondiale lance le projet AGETIP 1 et y conjugue l'objectif de lutter contre la pauvreté et l'idée de développer le secteur privé. Plusieurs questions marquent le contexte de l'origine de ce projet. On questionne par exemple la possibilité d'appliquer les méthodes de gestion du secteur privé au secteur public pour la rénovation d'une infrastructure urbaine en dégradation, de retirer aux organismes publics inefficaces l'exécution des sous-projets pour les confier aux petites entreprises du secteur privé et de choisir les chefs de projets en dehors des institutions publiques (*Ibid.*). Comme on peut le lire dans la citation suivante, le projet AGETIP 1 dépend fortement de son contexte :

In attempt to further mitigate effects of the adjustment program on the economy as a whole and on youth and the urban poor in particular, GOS is deporting macro-economic growth policies with specific employment generation programs that are cost-effective. As overall growth cannot take place without the necessary infrastructures in terms of roads, schools, dispensaries, etc., the construction industry seemed the logical starting point for intervention; therefore, with IDA

⁵² À la tête de la Banque Mondiale, les présidences de A. W. Clausen (1982-1987), de Barber Conable (1987-1989) et Lewis Preston (1991-1992) ont été déterminantes dans ces programmes de restructuration.

support, GOS decided to undertake a public works and employment project in 1989 (Banque Mondiale, 1992).

5.4.1.1.2. La raison d'être du projet AGETIP 1

La création de l'AGETIP 1 répond à la volonté de l'État sénégalais et de la Banque Mondiale de réduire la présence de l'État et les coûts des services aux citoyens. Capital privé, société civile et regroupements communautaires s'affirment alors dans la gestion des services. D'où la raison d'être de l'AGETIP 1 d'agir comme intermédiaire entre l'État et la société civile pour la mise en opération des projets. L'AGETIP 1 est une entreprise privée sans but lucratif, une Organisation non gouvernementale. Sa mission consiste à opérationnaliser les travaux pour le compte d'organismes publics tels que les municipalités et les ministères (Osmont, 1995). En décembre 1988, un document préliminaire permet d'élaborer un premier mécanisme préparatoire pour le financement du projet. En mars 1989, on conçoit un manuel de procédures discuté avec les autorités sénégalaises. On construit un second mécanisme de financement en mai 1989 permettant de valider le processus par le recrutement du personnel et la réalisation de cinq sous-projets pilotes. Après coup, la Banque Mondiale approuve et accorde un crédit de 20 M \$ de l'Association internationale de développement pour appuyer le projet AGETIP 1, entré en vigueur en mars 1990 (OED, 1998; Banque Mondiale, 1992).

5.4.1.2. Les objectifs et les stratégies opératoires : assurer l'efficacité de la mise en œuvre des sous-projets

Les principaux objectifs du projet AGETIP 1 visent à (1) créer des emplois aussi rapidement que possible dans les villes; (2) améliorer les compétences individuelles utilisables dans les travaux en y intégrant la concurrence des firmes engagées afin de développer leur capacité de soutenir de façon durable les emplois après l'achèvement

du projet; (3) démontrer la faisabilité de projets basés sur le travail intensif⁵³; (4) expérimenter les procédures permettant au secteur public d'appliquer ce type de projets; et (5) entreprendre des sous-projets socialement et économiquement utiles (Banque Mondiale, 1992; OED, 1998). Les objectifs sous-jacents sont les suivants : réduire la présence publique dans la dispensation de services; combiner les bénéfices inhérents aux méthodes d'implantation de projets à faibles coûts, leur forte visibilité et les impacts qu'ils génèrent; appuyer les programmes de développement par une mise en œuvre efficiente des sous-projets d'infrastructure; utiliser des procédures transparentes, expéditives et flexibles pour la proposition des sous-projets pour leur évaluation préalable, les contrats subséquents et les remboursements; fournir une assistance technique et managériale durable (Banque Mondiale, 1992).

En termes chiffrés, le projet AGETIP 1 vise à créer 3 500 emplois par an pour un coût moyen de 5 000 \$ par emploi et un montant total de 20 millions de dollars (Banque Mondiale, 1997a). Outre l'objectif premier d'exécuter les travaux de réhabilitation des infrastructures urbaines, on subventionne la promotion de l'emploi urbain (Osmont, 1995). On s'intéresse aux jeunes sans emplois, aux migrants et aux travailleurs non qualifiés. Toutefois, la principale cible est la petite et moyenne firme industrielle de la construction domestique.

5.4.1.2.1. Les stratégies opératoires : l'usage de la main d'œuvre locale

Les trois composantes structurantes de l'AGETIP 1 sont les suivantes : (1) la réalisation de travaux publics en milieu urbain tels que la construction, la remise en état et l'entretien d'équipements, (2) la gestion des services d'organisation du travail et la formation adaptée, (3) la supervision et le suivi d'activités (Banque Mondiale, 1997a).

⁵³ Ce type de travail pourrait se définir par ses objectifs endogènes.

Les stratégies de l'AGETIP 1 reposent sur sa structuration originale et sur son mécanisme de fonctionnement. L'acte créateur de cette structure et son principe d'exploitation constituent les principales références, alors que l'organisation du staff favorise sa mise en pratique. L'élément stratégique clé concerne l'établissement d'une agence spéciale ayant un statut privé et légal pour la mise en œuvre des projets. À cette fin, l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi fut créé en 1989 par le gouvernement sénégalais pour l'exécution des travaux qu'il finance (Banque Mondiale, 1992). Dotée d'un statut juridique particulier, elle n'est pas soumise aux règles, aux normes salariales ni à la politique du personnel des services publics (OED, 1998).

Il importe de rappeler que l'AGETIP est une institution indépendante constituée d'un directeur issu du secteur privé et de représentants du Bureau national des Employeurs Sénégalais, de l'Union des Employés de Construction des Travaux Publics, de l'Association des maires du Sénégal et d'autres membres acceptés en vertu des statuts. L'exécution d'une activité par l'AGETIP s'astreint à un statut et à une convention avec le gouvernement, selon les procédures de la gestion de projets (Banque Mondiale, 1992). Le contrat de « maîtrise d'ouvrage délégué » constitue le principe d'exploitation de base de l'AGETIP 1. En voici le mécanisme de fonctionnement :

L'initiateur d'un sous-projet (une municipalité dans la plupart des cas) soumet une proposition à l'AGETIP, qui évalue le sous-projet et détermine s'il remplit les conditions établies. S'il répond aux critères de l'Agence, il est inclus dans le programme de travail. L'AGETIP passe un accord avec l'initiateur, assurant tous les droits et obligations liés à l'exécution du sous-projet. Mais elle n'entreprend rien avant d'avoir obtenu les fonds de contrepartie (10 %) que doit fournir l'initiateur [...] Lorsqu'elle a reçu ces fonds de contrepartie, l'AGETIP attribue un marché pour l'exécution du projet. Elle effectue ensuite toutes les procédures d'appel d'offres, évalue les soumissions et adjuge le marché de construction, supervise l'exécution des travaux et fait le nécessaire pour que les entreprises et les consultants soient payés. Elle recrute également [...] des consultants spécialisés pour le contrôle de qualité. Ceux-ci préparent les études techniques et les documents d'appels d'offres. Lorsque le projet est achevé, l'AGETIP s'occupe du transfert des actifs à l'initiateur. Elle organise aussi de fréquents séminaires à l'intention des municipalités, des entreprises et des consultants afin d'expliquer ses procédures et sa mission (Osmont, 1995; OED, 1998).

L'organisation de l'AGETIP comprend un comité exécutif sénégalais. Le directeur général collabore avec un directeur technique, un directeur financier et un auditeur interne dont le profil correspond à ceux reconnus par l'entreprise privée. Le directeur général a l'autorité de recruter des professionnels et compte sur un staff de 20 personnes.

Quant aux mécanismes de mise en œuvre des sous-projets sélectionnés, une Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée régit l'accord entre le bénéficiaire (l'agence publique soumissionnaire) et l'agence d'exécution. Cet accord se conforme aux procédures préétablies suivantes :

- l'agence d'exécution se soumet au bénéficiaire durant la mise en œuvre. Au nom de ce dernier, elle a l'autorité entière de sélectionner et de payer les contractants, signer les contrats, superviser les travaux et en reconnaître la délivrance;
- l'agence d'exécution finance le sous-projet sur la base des fonds disponibles alloués par le projet en plus du budget en capital ou du programme d'investissements du bénéficiaire;
- le bénéficiaire s'engage à assurer la maintenance du sous-projet. En cas d'objection à la clause, il accédera aux sources financières de l'agence jusqu'à la ratification de la situation;
- des provisions pour le règlement des désaccords (Banque Mondiale, 1992).

Rappelons que l'AGETIP 1 a reçu un crédit externe de 20 M\$ US et un financement local de 10 M\$ US (Banque Mondiale, 1997a).

5.4.1.3. La gestion

Examinons le cycle du projet AGETIP 1 pour discerner son mode de gestion. En effet, préparation, identification et évaluation préalable, supervision, suivi et évaluation *ex post* constituent les axes majeurs. Lors de la préparation, une enquête vise, avant tout, à décrire la situation financière des entreprises ciblées concernant le capital fixe, le capital de travail, les garanties et les fournisseurs. Cette description permet ensuite l'identification des zones sur lesquelles la gestion doit s'articuler. On

distingue les qualifications en gestion, les capacités de suivre les programmes de formation, l'habilité pour remplir les obligations contractuelles en termes temporel et qualitatif, et les orientations générales de l'entreprise par rapport aux travaux d'intérêt public à travers l'AGETIP. Enfin, on souscrit à la sécurité sociale et on présente les catégories d'emplois en identifiant les contrats et en fixant l'échéancier d'exécution des travaux (Banque Mondiale, 1992).

L'identification et l'évaluation préalables du projet tiennent à l'annonce d'un manuel de procédures. Celui-ci définit l'éligibilité des travaux et des services aux catégories finançables par le projet. En s'y référant, l'AGETIP revoit et publie les sous-projets présentés par les municipalités et les ministères centraux. Le portefeuille des projets identifiés est soumis à l'Association internationale de développement pour une révision, analyse, sélection, approbation et pour l'exécution l'année suivante. Les firmes consultantes préparent les commandes et les documents techniques pour l'appel d'offre.

Comme supports aux contrats et à la supervision, on utilise un système d'information de gestion contenant des fichiers de contractants, firmes consultantes et sous-projets. La révision et la correction de ces documents par l'Association internationale de développement conditionnent l'efficacité du crédit. La liste des contractants éligibles et des firmes consultantes maintenues par l'Agence reste ouverte à la pré-qualification et au classement des firmes satisfaisant les exigences du Manuel de procédures.

Un reclassement annuel succède le réexamen de performance. Outre les directives du manuel de procédures, l'AGETIP 1 exécute les sous-projets avec l'appui d'un système de gestion de l'information comportant une prise de décision rapide. À tout moment, les gestionnaires de l'Agence connaissent la situation de chaque projet en

termes de fournisseurs, paiement, pièces comptables et facturation. Cela permet l'identification et la correction immédiate des problèmes (*Ibd.*).

Pour le suivi et l'évaluation de son action, l'AGETIP entreprend des études visant une meilleure compréhension des bénéficiaires cibles. Ces études portent sur le personnel, les firmes et les municipalités afin de déterminer les enjeux rattachés aux ratios, à l'engagement, au dépassement de coûts, à l'échéance d'achèvement et aux prix unitaires. Une enquête permettra la continuation de l'AGETIP1:

The further explore the impact of the First Public Works and Project on unemployment in urban areas, a follow-up program of quantitative surveys among Project beneficiaries will be launched at the end the first project. The objective of this survey will be to improve empirical information on employment characteristics and quality of live in the construction and public works industry, especially in urban areas. The second phase project's monitoring component will also include a study to monitor unemployment levels in areas sectors it covers (Banque Mondiale, 1997a).

Le mandat de l'AGETIP se limite à l'exécution du projet, alors que les bénéficiaires, principalement les municipalités, identifient les projets et les opérations subséquentes. Contraintes par les budgets, leur implication reste cependant faible.

5.4.1.4. Le bilan et les recommandations subséquentes

En termes chiffrés, l'AGETIP 1 a contribué à :

- la rénovation de 27 900 m² de constructions publiques,
- la construction de 4 400 m² d'édifices scolaires et hospitaliers,
- la réhabilitation de 50 km de rues urbaines et 38000 m² de trottoirs,
- la démolition de 15 000 m² de vieilles constructions,
- le nettoyage de 37 200 mètres-linéaires de canaux de drainage et l'éclairage de 122 000 m² de buisson,
- la collecte de 7700 m³ de sable et,
- le remplissage de 18 000 m³ de remblais (Banque Mondiale, 1997a).

Un total de 78 entreprises ont gagné des contrats d'exécution de 119 sous-projets. La formule de groupement d'intérêt économique et du groupe de jeunes figurent parmi les formules privilégiées. Plusieurs groupes de cette nature sont formés depuis l'avènement de l'AGETIP1. La cible fut atteinte puisque 103 groupes de jeunes, dont

99 entreprises locales pour la construction industrielle créées après 1989, se sont pré-qualifiées. La pré-qualification des petites et moyennes firmes compte 96 % des gagnants contractuels. L'AGETIP 1 a pré-qualifié aussi 191 ingénieurs consultants; 97 d'entre eux ayant obtenu au moins un contrat (Banque Mondiale, 1992).

L'évaluation de mi-parcours sur un échantillonnage de 40 entreprises de construction révèle que le pourcentage des personnes au travail est passé de 20 % à 22 % pour les travaux routiers, de 25 % à 30% pour la réhabilitation et à plus de 30 % pour les rues, l'enlèvement et le nettoyage des chaussées et le drainage des rigoles. L'engagement pour la paie journalière a fructifié de 2800 à 3100 FCFA pour les travaux routiers exigeant l'utilisation de machines. De plus, l'AGETIP1 a été capable d'exécuter 1,2 % de son premier portefeuille de 2,3 milliard de FCFA. Le dépassement de coûts représente 27,5 millions de FCFA. Comparativement au système public, il atteignait 15 % de l'estimation originale. On compte entre 5 et 10 % des sites de travaux hors délais. L'AGETIP 1 obtient une diminution du prix de services entre 5 à 40 % par rapport à ceux de l'administration publique (*Ibid.*).

En termes qualitatifs, la facilité et la clarté des procédures de commande par l'AGETIP 1 ont encouragé la participation des petites et moyennes entreprises au programme. Celles-ci ont alors exécuté les travaux en respectant les délais requis dans les contrats. Aussi, la formation programmée pour les firmes contribue à leur compréhension des procédures en vigueur (Banque Mondiale, 1997a).

À plusieurs égards, l'AGETIP 1 est une réussite. D'ailleurs, sa capacité d'absorption surpasse celle des projets financés par l'Association internationale de développement et les gouvernements d'autres pays de la région ont adopté l'approche AGETIP. C'est le cas du Niger, du Burkina Faso, du Bénin, du Mali et de la Mauritanie.

5.4.1.4.1. Les recommandations au regard des faiblesses observables

Certaines faiblesses observables dans les activités du projet AGETIP 1 ont amené la Banque à formuler des recommandations en vue du futur projet. On a par exemple observé une extension de la date de clôture causée par l'indisponibilité des fonds de la contrepartie. Ainsi, l'Association internationale de développement conditionne alors l'AGETIP 2 par la disponibilité de ces fonds et suggère des améliorations dans les aspects suivants en regard du développement urbain :

- pour l'évaluation préalable du classement des sous-projets sociaux, on propose d'utiliser les indicateurs quantifiables comme la population, le nombre d'utilisateurs réels et potentiels des infrastructures, l'efficience de la collection des taxes, etc.;
- pour la livraison, il est suggéré que l'évaluation introduise des commandes post-qualifiées afin de tenir compte des capacités restantes des contrats adjugés et des éclaircissements fournis pour des commandes inférieures à 15 % du prix de référence, et d'avoir des garanties additionnelles. Ces changements se refléteront dans le manuel de procédures amélioré;
- pour résoudre la lenteur du gouvernement à rembourser les fonds de la contrepartie, on suggère d'incorporer la révision des sous-projets remboursables ou non dans l'accord de crédit;
- pour l'efficacité du crédit, on recommande une composante formation au futur projet de manière à permettre la participation et l'accès immédiat des contractants;
- pour la sélection et l'évaluation préliminaire, on suggère d'améliorer le manuel de procédures (*Ibid.*).

En définitive, le succès de l'AGETIP 1 attire l'intérêt d'autres donateurs⁵⁴. Sa réussite lui permettra de devenir un pôle et un outil d'amélioration, d'absorption des capacités locales et d'implication des petits contractants dans l'exécution des projets gouvernementaux.

⁵⁴ *AGETIP has evolved as an institution and had received funding from eight other donors inclosing AFDB, Japan, Germany, Canada, World Food Program (WFP), The FED and UNDP. AGETIP has also developed programs for the promotion of micro, small and medium enterprises funded by the Caisse Centrale of France and United Nations Capital Development Fund (UNCDF) and Belgium (Banque Mondiale, 1992).*

Tableau 18 : Les éléments spécifiques au projet AGETIP 1 montrant la dynamique partant du projet de développement municipal et habitat

Variables	Pôles	Éléments spécifiques à la dynamique de projet AGETIP 1		Grands constats
Contexte	Local	Déroutement du PDMH : sous-emploi/chômage, application des programmes d'ajustement structurel, importance du secteur informel, crise économique Politiques locales : incapacité d'entreprises publiques d'exécuter les constructions, inefficacité des projets créateurs d'emplois, difficultés d'assurer la gestion urbaine, sollicitation de l'aide internationale, délégation de certains rôles étatiques, municipalités et firmes privées butées aux procédures administratives des marchés		Raison d'être : assurer la gestion municipale
	Externe	Programmes d'ajustement structurel, arrêt des décaissements, bilan prévisionnel du PDMH, lutte contre la pauvreté et développement du secteur privé		
Objectifs	Court terme	Visées socioéconomiques : créer l'emploi, améliorer les compétences individuelles, démontrer la faisabilité du travail intensif, entreprendre des sous-projets		Intérêt stratégique : réformer la gestion économique
	Long terme	Visées procédurales : restreindre le besoin d'augmenter le service public, combiner les bénéfices de méthodes à la visibilité et aux impacts, appuyer de manière efficiente les sous-projets, utiliser les procédures transparentes Fournir l'assistance technique et managériale durable		
Stratégies opératoires	locales	Structuration originelle et principe de fonctionnement : établissement de l'AGETIP suivant un statut loin des procédures gouvernementales; exploitation basée sur les clauses entre l'initiateur et l'exécutant, organisation du staff pour définir certains mécanismes de fonctionnement, de mise en œuvre pour préciser les mécanismes opérationnels		Intérêt politique : main d'œuvre locale
	externes	Financement 50 %		
Gestion	Locale	Cycle classique des projets : préparation par enquête, identification et évaluation préalable par annonce du Manuel de procédures, supervision par un fichier d'information, suivi et évaluation <i>ex post</i> pour mieux informer les bénéficiaires		Intérêt institutionnel : promotion de l'entrepreneuriat local et privé
	Externe	Révision, analyse, sélection, approbation, critères d'efficacité du crédit		
Bilan	Succès	Chiffrés sur les aspects physiques des constructions, la pré-qualification des firmes et la création d'emplois, procédures encourageant la participation des PME, attraction et adaptabilité internationale de l'approche Autonomie managériale et privée	<ul style="list-style-type: none">• Recommandations : Numérisation d'indicateurs pour des projets sociaux,• Prise en compte de la post-qualification• Incorporation de la révision de sous-projets dans l'accord• Formation accessible à l'immédiat aux contractants• Introduction des communes rurales• Intégration de critères d'éligibilité environnementale dans la sélection et l'évaluation préliminaire Améliorer le Manuel de procédures	
	Échecs	Quelques limites : non numérisation d'indicateurs pour des projets sociaux, post-qualification non considérée, non considération de la révision de sous-projets dans l'accord, impacts environnementaux non considérés dans l'évaluation préliminaire, inaccessibilité à l'immédiat des contractants, communes rurales exclues Manuel de procédures incomplet		
Non écrits		Interactions entre staff au sein de la Banque pour orienter les priorités		

5.4.1.5. Les facteurs liant le projet de développement municipal et de l'habitat et l'AGETIP 1

La description que nous terminons permet d'indiquer les éléments spécifiques qui se démarquent du projet de développement municipal et de l'habitat ayant orienté l'AGETIP 1 (Tableau 18). En partant de ce contexte, nous remarquons que l'impact des programmes d'ajustement structurel (facteur interne et externe) comprend le sous-emploi et la prolifération du secteur informel. Alors que le projet de développement municipal et habitat se déroule et les spéculations se font sur son avenir, la crise économique frappe le Sénégal. Parallèlement, l'arrêt des décaissements externes n'aide pas les politiques locales incapables de résoudre les problèmes de chômage. Les projets créateurs d'emploi ne demandent qu'à être réorientés pour permettre une plus grande place aux municipalités et aux firmes privées de s'impliquer. Ainsi certaines difficultés de la gestion urbaine se résorbent par l'entreprise privée, souvent confrontée aux procédures administratives, qui se fera déléguer des attributions étatiques.

En cela, la Banque sera sollicitée par le gouvernement sénégalais pour appuyer les visées socioéconomiques en instituant le projet AGETIP 1. La société civile, le privé et les organismes susceptibles d'absorber la main d'œuvre dans le cadre d'emplois intensifs sont ciblés. Cet environnement illustre comment la dynamique des projets change de terrain passant du projet de développement municipal et de l'habitat au projet AGETIP 1.

Si ce projet vise avant tout la création d'emploi, il permet de tester la faisabilité du travail intensif. Nous assistons encore à une logique d'expérimentation. L'amélioration des compétences individuelles et la mise en œuvre de sous-projets s'accompagneront d'objectifs à visées procédurales à savoir : restreindre les services

publics, combiner les bénéfices de méthodes à la visibilité et aux impacts, utiliser des procédures transparentes et fournir l'assistance technique et managériale durable.

À juste titre, la « stratégie AGETIP 1 » repose sur sa structuration originelle et sur son principe de fonctionnement. Le but étant d'agir comme intermédiaire entre l'État et les fournisseurs de services ou précisément entre les initiateurs de projets et les exécutants des travaux d'intérêt public. Pour se faire, les piliers stratégiques concernent l'établissement de l'AGETIP suivant un statut loin des procédures gouvernementales. Quant à la gestion, elle s'articule sur le cycle classique des projets.

Le bilan d'un tel projet se présente dans le sens d'une continuité visant à étendre l'expérience. Cette extension concerne la transition vers l'AGETIP 2. Ainsi, les recommandations sous-jacentes découlent de quelques résultats négatifs et d'un grand nombre de résultats positifs sur la construction, la création d'emploi, la pré-qualification de firmes, l'encouragement de la participation, l'autonomie managériale et privée, l'attraction d'entreprises et l'adaptabilité internationale. Dès lors, on évoque des indicateurs pour des projets sociaux, la prise en compte des capacités restantes en post-qualification, l'incorporation de la révision de sous-projets dans l'accord, la formation accessible aux contractants, l'introduction des communes rurales, l'intégration de critères d'éligibilité environnementale dans la sélection et l'évaluation préliminaire, ainsi que l'amélioration du Manuel de procédures.

Finalement, les éléments spécifiques de l'AGETIP 1 permettent d'identifier les facteurs qui mettent en exergue l'environnement et l'apprentissage (Tableau 19).

Tableau 19 : Les variables de la dynamique du projet de développement municipal et habitat à l'AGETIP 1

Variables	Projet de développement municipal et d'habitat	AGETIP 1	
Contexte	En plus du bilan du PATRGU, les sous-variables, autant du cadre local qu'externe, peuvent se quantifier ou se qualifier pour mesurer leur niveau d'influence des changements	Contexte local domine <ul style="list-style-type: none"> enjeux du développement urbain potentiel socioéconomique cadre des politiques locales 	Contexte externe, idées dominantes
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> thèmes et terrain d'expérimentation rôle d'acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> rôle d'un projet : construire un pôle ou un outil d'amélioration, d'absorption des capacités locales et d'implication des petits contractants dans l'exécution des projets gouvernementaux, et de promotion des projets place des ressources humaines : procure la productivité urbaine rôle, objet des procédures : suscite l'adhésion des acteurs locaux autres fois marginalisés 	
Stratégies	<ul style="list-style-type: none"> nombre de projets/acteurs ou d'acteurs/projets financement local/externe Gestion municipale <ul style="list-style-type: none"> administration financière nature d'équipement et formation en personnel cible de l'assistance technique gestion terrienne/foncière Habitat <ul style="list-style-type: none"> responsabilisation du privé organisation locale du financement domicilié imposition/développement résidentiel 	<ul style="list-style-type: none"> statut du projet : construire un pôle ou un outil d'amélioration, d'absorption des capacités locales et d'implication des petits contractants dans l'exécution des projets gouvernementaux, et de promotion des projets Écart, démarcation public/privé stratégie d'étalonnage (conception d'une phase en sous-phases) 	
Gestion	Cadre politicoinstitutionnel <ul style="list-style-type: none"> clarification des tâches respect des plans et conditions durée d'exécution des tâches disponibilité, temps d'intervention d'experts/spécialistes compatibilité structures créées/législation/design projet correspondance gestion locale/externe 	<ul style="list-style-type: none"> meneur (s) du cycle des projets : structuration de la Banque/acteurs locaux décentralisés 	
Bilan	objet-clé : Gestion, privatisation, délégation <ul style="list-style-type: none"> orientation des leçons 	<ul style="list-style-type: none"> DPI, mais plus de place au local intérêt à l'extérieur en fonction du niveau de résultats positifs/négatifs 	
Autres	<ul style="list-style-type: none"> symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux besoin de justifier un projet 	<ul style="list-style-type: none"> Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux besoin de justifier un projet : peut subir 	

5.4.2. Le projet AGETIP 2 (1993-1997)

5.4.2.1. Le contexte : extension de l'AGETIP 1 sous l'émergence de la société civile

Le projet AGETIP 2 émerge dans le contexte des enseignements tirés de l'AGETIP 1. Les caractéristiques de ce contexte sont liées au cadre sociopolitique, au bilan de l'AGETIP 1 et aux politiques locales. L'action de l'Association des maires du Sénégal, l'émergence de la société civile, l'élection municipale et les remous sociaux marquent la conjoncture sociopolitique. Quant aux politiques locales, elles portent sur la régénération urbaine et sur le processus de décentralisation pendant que perdure l'insuffisance de l'expertise communale. À ce titre, les projets municipaux manquent de stimulation, de ciblage et de l'innovation nécessaires au développement socioéconomique.

Il s'agit finalement d'un contexte où l'encouragement du gouvernement coïncide avec le retrait du soutien de l'Association internationale de développement par l'intermédiaire de l'État. D'où la nécessité d'instaurer des mesures pour recouvrer les coûts, en introduisant un service d'honoraires pendant l'exécution de travaux.

5.4.2.1.1. L'environnement externe : l'AGETIP, un concept attractif

Si le « concept AGETIP » reste attractif, sa transposition en dehors du Sénégal constitue un élément à considérer dans le contexte de l'AGETIP 2. Aussi, des associations internationales se créent par le truchement de l'AGETIP 1. D'ailleurs, le souffle qui gagne le développement urbain sénégalais se répercute dans des pays de la région au point de susciter l'intérêt d'autres donateurs tels que le Japon, l'Allemagne et le PNUD. Le concept suscite par ailleurs l'attention des auteurs qui s'intéressent au développement urbain en Afrique (Oloude, 1992; Jaglin et Dubresson, 1992; Venard, 1992; Osmont, 1995). Le secteur privé, le développement communautaire, la

redéfinition de l'action étatique constituent autant de sujets traités dans le cadre des AGETIP.

Alors qu'au tournant des années 1980, le concept de « société civile » gagne l'intérêt, l'Asie l'avait déjà expérimenté dans le cadre de la gouvernance sous l'angle des rapports entre les acteurs (Stren, 2004). Sensiblement pendant la même époque, l'Amérique Latine mettait de l'avant le même concept pour promouvoir la participation politique, la démocratisation des gouvernements locaux et la réponse aux problèmes économiques (Stöhr et Taylor, 1981).

C'est à la fin des années 1980 qu'en Afrique, la gestion sectorielle et le développement municipal apparaissent dans les enjeux du développement urbain comme pôle d'intérêt. Aussi, l'attention émerge sur le rôle de la société civile et ses rapports avec l'État (McCarney et *al*, 1995). Dans le cadre des projets de développement, la société civile constitue un acteur souvent ignoré. La faiblesse des institutions et des politiques publiques pour donner des réponses aux problèmes coïncide avec la reconnaissance du rôle d'acteurs non-publics (Cohen, 2001a). Bien que les idées en faveur de la désétatisation surviennent plus tard, celles-ci marquent l'époque d'apparition du projet AGETIP 2. Dans le sillage du programme d'ajustement structurel, la Banque prépare et adopte à Paris des réformes procédurales et substantielles des programmes (Pope, 1996a). On renforce les bases de la décentralisation, car on croit qu'elle peut développer l'économie et générer l'emploi.

5.4.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du projet AGETIP 2

Le projet AGETIP 2 entre en vigueur en 1993 et s'élargit pour englober les régions rurales. Ainsi, trois bureaux régionaux sont créés pour assurer la décentralisation de la prise de décision (OED, 1998). Une double raison d'être sous-tend alors ce projet : d'une part, la création d'emplois à court et moyen terme et, d'autre part, la conception

et l'installation d'assises sociales pour un processus de développement à long terme en mobilisant les municipalités sénégalaises.

Continuité et extension marquent la formulation des objectifs de l'AGETIP 2. En plus d'exécuter les travaux publics et de rehausser l'emploi, ce projet vise les quatre objectifs additionnels suivants, basés sur l'expérience de l'AGETIP 1 :

- coordonner et décentraliser les activités de l'AGETIP dans les villes secondaires,
- développer les activités pilotes pour y expérimenter la faisabilité de « l'approche AGETIP »,
- organiser la formation pour les municipalités et les petites et moyennes entreprises engagées dans la mise en œuvre du projet,
- transformer et assurer la durabilité (permanence) de l'AGETIP comme agence couvrant ses coûts d'exploitation sur la base de la facturation (Banque Mondiale, 1992).

Ces objectifs prennent en compte les bénéficiaires répartis en différents groupes. D'abord, la population bénéficiera d'un meilleur drainage, d'installations sanitaires et de rues. Cela vise en priorité les quartiers les plus pauvres conformément aux critères de sélection prédéfinis. Le projet cible, ensuite, les petites entreprises et les tâcherons, identifiés dans le secteur informel, en particulier ceux ayant les plus faibles revenus. Les jeunes du Groupement d'Intérêt Économique provenant de la tranche la plus pauvre dans la population urbaine sont aussi ciblés. Ceux-ci pourront travailler tout en transitant de l'informel au formel. Aussi, les 41 municipalités du pays bénéficieront du projet. La dernière cible regroupe les maîtres d'œuvre, formés d'architectes, d'ingénieurs et des firmes consultantes engagées dans la préparation, la commande de documents et la supervision de travaux (*Ibid.*).

Si consolider le développement socioéconomique national par la stimulation de l'emploi constitue un but de nature qualitative, l'objectif quantitatif de l'AGETIP 2 vise à produire 5600 emplois par année, soit 17000 pour les trois ans représentant la période d'application du projet (Banque Mondiale, 1997a).

5.4.2.2. Les stratégies opératoires : les composantes et les arrangements d'opérationnalisation

Le projet AGETIP 2 comprend trois composantes stratégiques. La première composante concerne la continuation et l'expansion du programme de travaux publics entamé par l'AGETIP 1 pour l'équipement public, la réhabilitation et l'entretien dans les villes en vue d'y assurer diverses formes de travail intensif par des contractants locaux. Le Ministère de l'Économie et des Finances et les Municipalités sont les principaux bénéficiaires institutionnels alors que l'AGETIP reste la seule agence de mise en œuvre.

La deuxième composante comprend trois activités pilotes. La première concerne l'application des procédures de l'AGETIP au développement et à la gestion des sources de revenus municipaux d'infrastructures. La deuxième a trait à l'amélioration de l'efficacité d'approvisionnement des biens et services. La troisième activité porte sur le développement de « mécanismes AGETIP » pour appuyer les investissements en matière rurale.

La troisième composante stratégique de l'AGITIP 2 focalise la formation et les études de soutien aux services et programmes suivants :

- la formation volontaire en organisation du travail et en gestion en vue d'améliorer les compétences techniques des contractants locaux,
- la formation à l'intention des firmes d'ingénieurs locaux et des bénéficiaires pour la préparation d'études de faisabilité et des propositions techniques;
- le suivi et la consultation pour observer le progrès du projet, préparer la transition vers le soutien d'emplois locaux des groupes cibles, apprécier régulièrement le niveau du sous-emploi dans les quartiers et les secteurs couverts par le projet et vérifier le maintien de l'actif créé et la réhabilitation par les bénéficiaires;
- l'étude et la sélection d'audits du programme d'investissements publics pour l'analyse des pratiques légales existantes en matière d'approvisionnement, la découverte d'obstacles à l'opérationnalisation du projet et la conception d'un système d'amélioration;

- l'assistance technique pour l'établissement d'une mutuelle de garantie pour les petits contractants,
- l'amélioration de la participation des communes rurales à l'entretien d'infrastructures urbaines (Banque Mondiale, 1992).

Les arrangements de mise en œuvre s'inscrivent dans la continuité des mécanismes de l'AGETIP 1. Pour l'achèvement des projets, le principe de « maîtrise d'ouvrage déléguée » reste en vigueur. Les actions de l'AGETIP 2 se poursuivent afin d'éviter les entraves, la lenteur et l'inefficacité des procédures d'appels d'offre suivies par les institutions publiques, l'adjudication des contrats et les remboursements résultant d'une discrimination des petits contractants.

5.4.2.2.1. La programmation d'activités

La programmation d'activités de l'AGETIP 2 comprend différentes variantes : la continuation des travaux de réhabilitation d'édifices publics et l'entretien d'infrastructures urbaines (rues), le nettoyage du réseau de drainage et la rénovation urbaine. Ces activités correspondent au travail intensif pour des contracteurs locaux matérialisant la création d'emplois; composante représentant approximativement 90 % des investissements du projet.

Le développement de lots, 7 % du coût de base du projet, vise à expérimenter l'applicabilité des « principes AGETIP » dans d'autres territoires. On mesure la transférabilité par la génération de revenus des programmes d'infrastructures, des programmes publics d'approvisionnement et des activités rurales. L'approvisionnement public se prête à l'application des politiques de privatisation. Le test d'applicabilité des principes et procédures par la conception de lots permet de

procurer des biens et services au secteur public financés par les donateurs⁵⁵, notamment l'Association internationale de développement.

L'AGETIP 2 s'étend. Dans le domaine rural par exemple, l'AGETIP 2 cible la production d'infrastructures sociales pour les communautés et l'activité agricole. On met en place les opérations de lots devant toucher les investissements productifs et les systèmes de crédits à long terme aux fermiers. On crée alors des organisations décentralisées et on offre des services de formation et de suivi (*Ibid.*).

Les études et la formation octroyées par l'AGETIP 2 comprennent plusieurs activités. La formation destinée aux contractants représente 4 % du coût total du projet. L'amélioration des capacités techniques et gestionnaires en matière de construction des petites et moyennes firmes tient à deux justifications. D'abord, la majorité des firmes ciblées éprouvent des faiblesses en gestion, en organisation du travail et en compétences techniques. Ces faiblesses peuvent compromettre la mise en œuvre des sous-projets. Limiter ce risque nécessite une assistance technique. Ensuite, les firmes sélectionnées doivent présenter une soumission tenant compte des exigences de compétitivité du secteur industriel. L'AGETIP 2 détermine les besoins en formation et les capacités de participer à son financement. Ainsi, les entrepreneurs et les employés acceptent la formation en gestion de site, en techniques de comptabilité et en finance. L'administration des affaires, la gestion financière et l'organisation du travail constituent des axes importants de cette formation.

Orientée vers les communes rurales sous forme d'assistance, la formation sur le tas n'est pas obligatoire mais conditionne l'octroi d'un contrat si elle s'avère indispensable pour l'exécution d'un sous-projet. Une structure externe en définit le mécanisme technique et l'assistance à la gestion destinée aux petites et moyennes

⁵⁵ Il s'agit des bancs d'écoles, des chaises et des fournitures, d'équipement d'hôpitaux et cliniques, et d'équipement d'assainissement pour les municipalités (containers à déchets, brouettes à roue, balais).

firmes engagées. Conformément aux termes de références, les firmes ayant élaboré un plan d'action⁵⁶ sont sollicitées pour présenter des soumissions.

L'établissement d'une mutuelle de garantie considère 80 % des petites et moyennes entreprises et les Groupements d'Intérêt Économique comme principale cible. Cette mutuelle se compose de jeunes firmes n'ayant pas accès aux crédits bancaires pour financer leurs entreprises.

Les communes rurales participent à l'organisation et à l'entretien des infrastructures urbaines. La diffusion de l'information auprès des chefs de quartier, des comités de voisinage, des tâcherons et des micro-entrepreneurs augmente la responsabilité de la communauté dans les travaux. Cette responsabilisation locale suscite la conscience et l'appui du public au projet. Pour cela, on utilise les symboles locaux tels que la langue, les logos, les couleurs appropriées et la musique.

5.4.2.2.2. Les coûts et le plan de financement

Les opérations d'investissement du projet AGETIP 2 sont financées principalement par un crédit de trois ans. On estime les coûts de base à 64,8 M\$ US (18,4 milliards FCFA) pour un total de 81 M\$ US (22,6 milliards FCFA), 24 % devant soutenir le programme d'échange externe selon les données du projet AGETIP 1 (Banque Mondiale, 1992). La répartition du financement est la suivante :

- l'Association internationale de développement octroie un crédit de 39 M\$ US pour financer 48 % des coûts nets et des taxes sur trois ans. Cela inclut 5 % d'honoraires payables à l'AGETIP pour ses contrats délégués dans la gestion du projet,
- le gouvernement contribue pour 7 M\$ US, soit 8 %,
- la contribution des municipalités se situe à 20 millions \$ US (5,6 milliards FCFA), soit 25 %,

⁵⁶ La révision annuelle du plan d'action reflète les besoins identifiés au cours de la supervision de la mise en œuvre.

- un cofinancement totalisant 15 millions \$ US (4,2 millions FCFA), soit 19 % est assuré par la Banque Africaine de Développement, l'Agence canadienne de développement international, le Fonds Européen de Développement, la Communauté économique européenne et le *World Food Program* (Banque Mondiale, 1992).

La Communauté économique européenne couvre les travaux civils du programme de LOME 4, supplément au portefeuille de l'AGETIP, pour 10 millions \$ US (2,8 milliards FCFA). De même, le *World Food Program* prévoit un projet parallèle pour 15 millions \$ US. La capacité d'absorption de crédits par l'AGETIP est de 22 millions \$ US par an. Cela sera possible par l'ouverture de bureaux régionaux à Kaolack, Saint Louis et Ziguinchor, suivie d'une décentralisation des opérations. Toutefois, le volume de travail requiert une augmentation du staff de 20 personnes (*Ibid.*).

5.4.2.2.3. L'exécution du projet AGETIP 2

L'exécution du projet se base sur une convention entre le gouvernement et l'AGETIP. L'efficacité de l'AGETIP confirmée par les audits et les missions de supervision dépend du manuel de procédures. En tout temps, le respect du manuel de procédures par l'Agence doit être acceptable par l'Association internationale de développement.

Une rencontre annuelle pendant trois ans se tient au cours de l'implantation. Celle-ci permet à l'Association internationale de développement et à l'emprunteur d'échanger leurs points de vue sur le progrès des différents aspects des projets et sous-projets. On porte attention à la gestion opérationnelle par l'AGETIP, la performance de son personnel et celle de l'Agence, ses obligations envers la convention avec le gouvernement, particulièrement les pratiques d'approvisionnement, et le respect par l'Agence des procédures définies dans le manuel (*Ibid.*).

L'approvisionnement respecte les procédures où l'Agence sélectionne les contracteurs et attribue les contrats. Cela permet la génération d'emplois en assurant

une compétition parmi les firmes soumissionnaires et des économies de coûts. La standardisation des procédures d'approvisionnement vise une concurrence entre les contracteurs éligibles. Le Comité d'attribution de contrats, composé du directeur de l'Agence et des directeurs technique et financier, sélectionne le gagnant. L'intérêt politique qui se dégage pour la Banque des stratégies locales et externes concerne la performance des institutions municipales par le biais d'activités économiques favorables à la productivité.

5.4.2.3. La gestion

La gestion de l'AGETIP 2 se base sur la contribution municipale, la génération de revenus, l'assistance technique, le monitoring, les contrats, l'étude d'audit, les rapports comptables et la supervision. L'AGETIP 2 déconcentre ses activités dans deux bureaux régionaux, à Saint Louis au nord et à Zinguichor au sud. Cette déconcentration de la prise de décision responsabilise les directeurs régionaux au sujet de la gestion journalière dans leur juridiction. L'Association internationale de développement révisé et approuve les sous-projets avant leur financement.

La contribution municipale au projet correspond au partage des fonds avec l'AGETIP 2 pour les sous-projets soumis, où chaque municipalité bénéficiaire assume 50 % des coûts. À cette fin, l'AGETIP 2 appuie les petites et nouvelles municipalités par l'établissement de critères exceptionnels, comme par exemple, compter moins de 15000 habitants, un investissement inférieur à 100 FCFA (0,37 \$ US) par personne par année, un débit *per capita* de 4000 FCFA (14,35 \$ US) et une taxe locale sur un revenu inférieur à 12 millions FCFA (42,057 \$ US) par année. Les municipalités éligibles à ces critères reçoivent 90 % du financement (Banque Mondiale, 1992). Le fond créé comprend une dotation de 6 million \$ US pouvant s'étendre durant la durée du projet : 1 million \$ US pour la première année, 2 pour la deuxième et 3 pour la troisième (*Ibid.*).

La génération de revenus d'infrastructures a pour objet essentiel l'identification des projets qui s'y prêtent dans les municipalités⁵⁷. L'AGETIP 2 signe un accord avec ceux-ci et se charge de planifier l'exécution du projet. Les bénéficiaires en question paient une dotation d'opération à l'AGETIP. Les constructions en cours ou les projets planifiés sous le financement de l'Association internationale de développement et d'autres donateurs⁵⁸ s'exécutent sur la base d'honoraires du programme de construction et de travaux publics. Les honoraires ne peuvent excéder 5 % de la valeur des travaux (*Ibid.*). L'assistance technique aux bénéficiaires permet la préparation d'études techniques et de faisabilité pour les projets à soumettre à l'AGETIP 2 pour le financement.

On s'accorde sur un délai inférieur à un an pour la présentation par le gouvernement de commentaires, d'un plan d'adoption de changements recommandés, d'un échéancier⁵⁹ et des mécanismes de mise en œuvre. La présentation des rapports comptables précède l'audit annuel et le réapprovisionnement en ressources. Le Comité de supervision de l'AGETIP 2 propose et applique les mesures utiles à la réalisation d'objectifs y compris l'embauche et la destitution de son staff de gestion. La révision du manuel de procédures tient compte des changements tout en indiquant l'usage exclusif des profits pour le financement additionnel des travaux d'intérêt public et des activités connexes.

⁵⁷ Il s'agit des projets pour marchés, abattoirs, stations d'autobus, chambres froides et stationnements publics.

⁵⁸ La collaboration avec d'autres donateurs s'est manifestée par le projet d'extension agricole négocié avec l'AGETIP pour la construction de 13 stations régionales d'inspection et 5 entrepôts en cinq ans. Le second projet de recherche agricole, le projet de développement d'éducation primaire pour la construction d'écoles et de cliniques par le projet sectoriel de ressources humaines envisage ce type de collaboration (Banque Mondiale, 1992).

⁵⁹ Le premier délai va jusqu'en octobre 1993, le deuxième en avril 1994 (Banque Mondiale, 1992).

Une approche par indicateurs⁶⁰ permet la supervision du projet. Suivant le plan de supervision, la majorité des missions de supervision sont réalisées par un chef d'opération et un ingénieur. D'une fréquence de supervision de quatre mois, les missionnaires effectuent de courtes visites de terrain dans le site du projet pour apprécier les pratiques financières et gestionnaires, les constructions et les procédures de paiement, la participation des petites et moyennes entreprises, ainsi que la maximisation de la création d'emplois. Ils suivent aussi le nombre de maîtres d'ouvrage, de firmes sur commande, des contractants gagnants et des firmes recevant l'assistance technique.

5.4.2.4. Le bilan des deux AGETIP : la consolidation de la gestion urbaine

Ce bilan comprend une évaluation positive et des résultats moins intéressants.

5.4.2.4.1. Évaluation positive des résultats en ce qui concerne les entreprises et les emplois

Réalisation de sous-projets et création d'emplois constituent les principaux résultats des projets AGETIP au Sénégal centrés sur la productivité urbaine. Il s'agit, en cette matière, des principaux objectifs de ces projets. D'emblée, un total de 620 sous-projets ont été réalisés et ont permis de créer 14000 emplois pour un coût total de 36 milliards FCFA (46 M\$ US) (Banque Mondiale, 1997a). Par ailleurs, plusieurs entreprises et consultants ont bénéficié du développement de leurs compétences. Quelques 300 firmes consultantes d'ingénierie et entreprises de construction ont bénéficié des projets AGETIP. Aussi, la réhabilitation d'infrastructures détériorées et la construction d'édifices, d'écoles élémentaires, de dispensaires, de centres

⁶⁰ Les indicateurs utilisés sont les suivantes : d'abord, le nombre de Conventions de Maîtrises d'Ouvrage Délégues, contrats signés avec les entreprises, contrats et études complétés, personnes par jour d'emplois créés, et de contrats adjurés, ensuite, les pourcentages de contrats complétés à temps et dans le budget, contrats complétés dans le budget et paiements aux contractants à l'intérieur de 30 jours suivant la réception de l'envoi et, enfin, les taux horaire de procédure des contrats (Banque Mondiale, 1992).

communautaires, des rues, des trottoirs et des canaux de drainage, sont évaluées comme des investissements sociaux (Banque Mondiale, 1997a).

En matière de développement institutionnel, l'AGETIP a favorisé une approche novatrice pour les contrats de travaux d'intérêt public, moins bureaucratique et corruptible. À côté de la performance de l'Association internationale de développement jugée fortement satisfaisante, l'AGETIP a permis une répliquabilité et un réseautage à l'échelle internationale. Les externalités ainsi générées s'inscrivent dans une dynamique sud-sud où le travail intensif se renforce. L'Association Régionale des Agences d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AFRICATIP) fondée en 1993, favorise le réseautage et le dialogue à travers les concepts développés. Cette « internationalisation » est exportée en Amérique Latine grâce au soutien de l'Institut de développement économique de la Banque Mondiale.

5.4.2.4.2. Des résultats moins intéressants en ce qui concerne le développement institutionnel

À la fin de l'expérience, l'AGETIP 1 totalise 480 projets alors que l'AGETIP 2 en compte 143. On qualifie ce résultat comme fortement satisfaisant, mais le développement institutionnel qu'il provoque paraît en revanche modéré. Partant d'une structure provisoire, l'AGETIP 1 devient permanente sous le deuxième format. Elle conserve son caractère attractif. Seulement, l'emploi créé sur une base temporaire ne garantit pas la durabilité. Aussi, la plupart des projets concernent la construction. L'investissement consenti exige une maintenance et des opérations complexes à assurer sur une base permanente. Alors que les effets de certains sous-projets comme le pavage des rues et les centres communautaires se détériorent au point de nécessiter une réhabilitation majeure, d'autres ne rencontrent pas les priorités des communautés.

Sans conteste, de solides résultats ont été obtenus en ce qui concerne le développement des capacités locales en matière de construction industrielle, les réformes publiques pour l'approvisionnement, le renforcement municipal, l'ingéniosité du design des projets et la mise en œuvre utilisant l'expertise locale. Toutefois, on ne garantit pas le suivi des sous-projets après leur livraison, une composante essentielle de la durabilité.

Par ailleurs, on ignore si l'objectif du développement de capacités est atteint pour le tiers des firmes d'ingénierie pré-qualifiées ayant reçu des contrats. Les objectifs de l'AGETIP 2 n'ont pas été atteints puisqu'il a été créé moins d'emplois intensifs que prévus. Bien qu'étant considérées comme des investissements sociaux, les réalisations physiques ne rejoignent pas les besoins prioritaires des populations (Banque Mondiale, 1997a). Si le mandat de l'AGETIP n'est pas d'assurer la durabilité des projets mis en œuvre, les bénéficiaires ont-ils suffisamment de moyens et de capacités pour le faire?

Certaines critiques adressées aux projets AGETIP portent aussi sur leur administration. Les bénéficiaires se plaignent de la lenteur procédurale de l'AGETIP, en ce qui concerne, par exemple, le paiement de factures. De plus, il subsiste un besoin d'accroître la participation communautaire tout comme celui d'améliorer la communication entre les partenaires. Le grand nombre de projets auxquels l'AGETIP a contribué a occasionné une surcharge qui a affecté la qualité du travail (*Ibid.*).

Comment l'AGETIP fera-t-elle face aux défis futurs reste une question importante car la Banque Mondiale en tire des enseignements pour des projets futurs. Une leçon importante est que les bénéficiaires devraient participer directement à l'identification et à la planification des sous-projets afin d'assurer leur durabilité. Aussi, prenant en compte les politiques de décentralisation, on devrait faire participer la population à la

supervision et à la maintenance des travaux destinés à leurs communautés territoriales.

Par ailleurs, un changement est proposé pour ce qui est de la gouvernance des projets : d'une agence temporaire opérant sur la base d'un budget remboursable à partir de ses dépenses, on passerait à une agence autonome permettant des coûts administratifs et de gestion payés en salaire. Ce changement garantirait l'autonomie de la gestion des projets et leur durabilité, tout en permettant d'avoir recours aux pratiques contractuelles internationales.

En fin de compte, les projets AGETIP s'inscrivent dans une démarche visant la consolidation de la gestion urbaine amorcée depuis une décennie. Malgré la multiplicité d'acteurs, le secteur privé s'intègre dans les objectifs et les stratégies opératoires. Le souci d'une meilleure gestion urbaine justifie la réalisation de réformes institutionnelles. On considère la ville par rapport à la campagne, les institutions municipales par rapport aux institutions centrales, l'interlocuteur devenant la collectivité locale (Osmont, 1995).

Sans perdre de vue l'objectif d'efficacité et d'un meilleur fonctionnement de la ville, la perspective qui en résulte focalise les changements institutionnels locaux. La redéfinition des missions et compétences des collectivités locales et de leurs relations avec les échelons décentralisés de l'État constitue un des aspects importants. Il s'agit finalement de rechercher une cohérence stratégique entre les niveaux, local et national. On s'oriente ainsi vers des projets qui mettront en valeur l'interaction entre les divers protagonistes de la scène urbaine. Toutefois, la transition vers une autre phase dans l'évolution des projets de développement urbain de la Banque au Sénégal se lit aussi à travers des éléments issus autant du contexte, des objectifs, des stratégies opératoires et de gestion dont le bilan a permis les recommandations examinées.

5.4.2.5. Les facteurs interactifs des AGETIP 1 et 2 : éléments d'analyse

Dans le contexte de la mise en place des deux AGETIP, le sous-emploi/chômage et l'importance du secteur informel au Sénégal vont de pair avec la crise économique. Celle-ci dépend des programmes d'ajustement structurel et de l'arrêt des décaissements externes, alors que la Banque prône la lutte contre la pauvreté et la promotion du secteur privé. Encouragé par les Bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, Fond monétaire Internationale et la France), la traduction du discours sur l'ajustement structurel dans les projets en Afrique subsaharienne (Osmont, 1995) coïncide avec les insuffisances des politiques gouvernementales; insuffisances qui placent l'État dans une position amoindrie par rapport à ses prérogatives précédentes.

Le déroulement du projet de développement municipal et habitat répond à l'incapacité des entreprises publiques d'exécuter les projets de construction pendant que ceux destinés à la création d'emploi restent inefficients. La tendance à la délégation des responsabilités étatiques correspond aux difficultés des municipalités et des firmes privées pour accéder aux procédures administratives des marchés. C'est dans ce contexte que l'aide internationale est sollicitée et que s'inscrivent les objectifs, les stratégies et la gestion de l'AGETIP 1. L'Association des maires du Sénégal, l'émergence de la société civile et les élections municipales favorisent le projet AGETIP 2.

En visant la conception d'assises sociales pour un développement à long terme, le travail intensif expérimenté s'intensifie lors de l'AGETIP 2 par des sous-projets créateurs d'emplois autant à court qu'à moyen terme. À ce titre, en continuant l'élan donné par l'AGETIP 1, l'objectif de consolider le développement socioéconomique concerne aussi l'institutionnalisation de l'AGETIP. Le test de sa faisabilité réussit parce que deux visées convergent, l'une socioéconomique et l'autre institutionnelle.

L'expansion de l'AGETIP constitue un élément stratégique pour sa propre perspective, les villes ciblées et les bénéficiaires du projet. On s'aperçoit d'ailleurs que l'AGETIP devient l'interlocuteur privilégié, plutôt que l'État, des bailleurs de fonds internationaux (Encadré 2).

Encadré 2 : La dynamique des AGETIP, un succès à pérenniser comme voie d'accès des bailleurs de fonds internationaux

AGETIP was established in 1989 as a temporary agency. But its encouraging results stimulated further activity, and the program expanded rapidly in three areas. First, the success of AGETIP I led to a second, much bigger project (AGETIP II). Second, the Bank and other donors made AGETIP responsible for construction management in other projects [...] AGETIP manages civil works and urban services funded by, among others, Canada, France, Germany, Japan, the African Development Fund, the European Union, UNDP, the United Nations Capital Development Fund, and WFP. For the Bank, AGETIP manages the construction components of the agricultural research, human resources development, and urban projects. Third, AGETIP has become the manager of a number of development projects, performing functions that go beyond contract management. For example, AGETIP is managing a French-funded micro-enterprise credit fund in Medina, Dakar and two IDA-funded projects, the Community Nutrition Project, and the Pilot Female Literacy Project [...] As a result, AGETIP has changed from a temporary to a permanent organization, and its staff, budget, and financing have increased accordingly [...] AGETIP's staff has grown from about 20 to 80 employees, all of whom are nationals from the private sector. The total amount invested or committed through the program to date is around US\$169 million. AGETIP is highly visible in Senegal. Many construction sites-from the central Independence Square in Dakar to remote villages in Senegal-are decorated with its signs (Ibid.).

En fin de compte, les aspects positifs du bilan, ceux à améliorer et les recommandations subséquentes ne demandent qu'à s'intégrer dans un projet subséquent. La dynamique des AGETIP est assimilable à une logique d'assimilation de leçons et de redéfinition. Cela permet de découvrir les rôles que peut jouer une expérience semblable. À partir des éléments spécifiques à la dynamique des deux projets (Tableau 20), la mesure de l'apprentissage dépend de certaines variables (Tableau 21).

Tableau 20 : Les éléments spécifiques à la dynamique du projet AGETIP 2 à partir de l'AGETIP 1

Variables	Pôles	Facteurs spécifiques à la dynamique du projet AGETIP 2	Dynamique AGETIP2
Contexte	Local	<ul style="list-style-type: none">• Cadre sociopolitique Associations des maires, société civile, élections municipales et remous sociaux• Bilan de l'AGETIP 1 Assimilation des leçons, impact environnemental, évaluation économique, redéfinition extensible, GETIP interpellée pour assistance technique et risques pour la continuité• Politiques locales Régénération urbaine, processus de décentralisation, insuffisance d'expertises communales, investissements municipaux : raffermissement, stimulation et innovation, et développement socioéconomique	Raison d'être : assurer la gestion municipale
	Externe	Programmes d'ajustement structurel, arrêt des décaissements, bilan de L'AGETIP 1, intérêt de l'AGETIP aux bailleurs, externalités du concept, littérature traitant des concepts liés au privé, à l'État, au communautaire, émergence de la société civile	
Objectifs	Court terme	<ul style="list-style-type: none">• Visées socioéconomiques Consolider le développement socioéconomique, créer l'emploi à court et à moyen terme, concevoir les assises sociales pour un développement à long terme, démontrer la faisabilité du travail intensif, entreprendre les sous-projets	Intérêt stratégique : réformer la gestion économique
	Long terme	<ul style="list-style-type: none">• Visées institutionnelles Institutionnalisation (durabilité), coordonner et décentraliser les activités, organiser et former les municipalités et les PME Cibles : population, petites entreprises et tacherons, municipalités et maîtres d'ouvrage, expérimenter la faisabilité de l'approche AGETIP dans les activités pilotes	
Stratégies opératoires	Locales	<ul style="list-style-type: none">• 3 composantes et arrangement de mise en œuvre, continuité de l'AGETIP1 : continuation et expansion des programmes, application dans les activités communales autant urbaines que rurales (investissements) et études et formation pour accroître l'expertise locale dans divers domaines techniques• Programmation d'activités : travaux publics, développement de lots, approvisionnement public, investissement rural, formation, mutuelle de garantie et participation des communes rurales• Mise en œuvre : base conventionnelle gouvernement/AGETIP 2	Intérêt politique : performance d'institutions municipales basée sur les activités économiques
	Externes	Coûts et plan de financement : 81 M\$ US dont 48 % par l'IDA, BAD, ACDI, Fonds Européen de développement, CEE, World Food Program; approbation de sous-projets, sélection du staff, test d'applicabilité de principes et procédures	
Gestion	Locale	Cycle adapté Cadre décentralisé, contribution des municipalités, génération des revenus d'infrastructures, assistance technique, monitoring, gestion des contrats et étude d'audit, comptabilité et rapports et supervision (par indicateurs)	Intérêt institutionnel : acteur du développement économique national
	Externe	Contrôle de sous-projets, harmonisation de bénéfice monétaire pour fonds de dotation, comptabilité et audit	
Bilan	Succès	Résultats chiffrés édifiants, production d'emplois, prévisions atteintes, entreprises et consultants formés, simplification de procédures pour travail intensif, bienfaits économiques, participation municipale, activités pilote, potentiel d'expansion, méthodes du privé, soutien politique, évaluabilité et hauts standards d'efficacité, motivation et dévouement, autonomie financière, culture de gestion axée sur le résultat, réseautage, internationalisation	<p>Recommandations</p> <ul style="list-style-type: none">• Orientation sociale Multi-sectorialisation, distribution géographique, pérennisation sociale des fonds d'investissements, interaction entre fonds sociaux et décentralisation• Mise en réseau Autonomie managériale, rapetissement structurel, transparence et évaluabilité, travail intensif, liaison de projets similaires, implication des bénéficiaires, séparation des fonds• Institutionnalisation/changement interne Ciblage du monitoring, plan d'entretien, consistance d'évaluation préalable, applicabilité d'autres fonds• Aspects extra-procéduraux, implication de la société civile Formation technique aux nouvelles entreprises et aux communes rurales, décentraliser, autonomiser les autorités locales, participation à l'identification et préparation, générer changement pour l'implication civile, coordonner le civil et le public
	Échecs	Développement institutionnel modéré, durabilité incertaine et probable, entretien, non correspondance entre production et l'après production, priorités des populations, considération des limites techniques et financières des municipalités, potentiel d'institutionnalisation, charge de travail, lenteur procédurale, faible participation communautaire, lacune communicationnelle entre parties	
Non écrits		Jeux de coulisse au sein du staff de la Banque.	

Tableau 21 : Les variables de la dynamique de l'AGETIP 1 à 2

Variables	AGETIP 1		AGETIP 2
Contexte	Local <ul style="list-style-type: none"> • Enjeux du développement urbain • Potentiel socioéconomique • Cadre des politiques locales 	Externe, idées dominantes	Bilan de l'AGETIP 1, les sous-variables, autant du cadre local qu'externe, peuvent se quantifier ou se qualifier pour mesurer leur niveau d'influence des changements
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle d'un projet : construire un pôle ou un outil d'amélioration, d'absorption des capacités locales et d'implication des petits contractants dans l'exécution des projets gouvernementaux, et de promotion des projets • Place des ressources humaines : procure productivité urbaine • Rôle, objet des procédures : suscite l'adhésion d'acteurs locaux marginalisés 		Rôle d'un projet <ul style="list-style-type: none"> • construction d'assistance technique locale • Production/construction/développement d'actif techno-intellectuel et professionnel (enjeu, maintien/entretien)
Stratégies	Statut du projet : construction d'un pôle ou d'un outil d'amélioration, d'absorption des capacités locales et d'implication des petits contractants dans l'exécution des projets gouvernementaux, et de promotion des projets <ul style="list-style-type: none"> • Écart, démarcation public/privé • Étalonnage (conception d'une phase en sous-phases) 		<ul style="list-style-type: none"> • Nature des stratégies : orientation vers la décentralisation • Distance résidences/poste de mise en œuvre • Capacité de créer des problèmes par les solutions • Capacité d'induire des changements internes • Communication intercommunale
Gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Meneur (s) du cycle des projets : structuration de la Banque/acteurs locaux décentralisés 		<ul style="list-style-type: none"> • Capacité de rester proches des bénéficiaires • Rôle de l'AGETIP : stimuler le potentiel de développement de la société civile et participer à l'apprentissage et à la constitution organisationnelle
Bilan	<ul style="list-style-type: none"> • DPI, mais plus de place au local • Intérêt à l'extérieur en fonction du niveau de résultats positifs/négatifs 		Potentiel de développement
Autres	<ul style="list-style-type: none"> • Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux • Besoin de justifier un projet : peut subir 		Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux Besoin de justifier un projet

5.5. Phase 4 : la priorité municipale et la décentralisation ; deux projets relatifs au Programme d'appui aux communes (1997-2006)

Les leçons tirées des projets AGETIP ont orienté la préparation des Programmes d'appui aux communes 1 et 2, mis en œuvre par la Banque Mondiale au Sénégal entre 1997 et 2006. Ces programmes ont pour priorité le développement municipal et la décentralisation (Farvacque-V et Godin, 2001; 2000). Selon les documents auxquels nous nous sommes référé pour leur description⁶¹, nous constatons qu'ils s'inscrivent

⁶¹ Les documents analysés sont les suivants :

- Banque Mondiale (2005b). *Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Implementation Completion report, Report N° 32408.
- Banque Mondiale (2005c). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Integrated Safeguards Data Sheet, Report N° AC1197, Vol. 1 of 1.
- Banque Mondiale (2004). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Project Information Document, Report N° AB1005, Vol. 1 of 1.
- Banque Mondiale (1997b). « Republic of Senegal Urban Development and Decentralization Program », *Staff Appraisal Report* N° 17132-SE, Washington D.C.

dans un mouvement d'interactions entre les structures locales en vue de la promotion du développement urbain selon une optique de gouvernance locale. Cette avant-dernière phase de l'histoire des projets de développement urbain de la Banque au Sénégal synthétise leur contenu et en symbolise le sens, tout en projetant vers la priorité à l'investissement et à l'ajustement municipal, phase en cours.

5.5.1. Le Programme d'appui aux communes 1 (1997-2004)

5.5.1.1. Le contexte : les communes en mal d'appropriation

Le Programme d'appui aux communes 1 survient lorsque les enjeux du développement urbain sénégalais portent sur la faiblesse d'équipements, l'émergence de la décentralisation et où doivent se faire des réformes importantes. Le bilan des AGETIP et les leçons qu'on peut en tirer constituent un élément contextuel d'importance pour ces nouveaux projets. Les politiques locales s'articulent sur la décentralisation dans un environnement de précarité financière et d'inadéquation du Fonds d'équipement des collectivités locales. L'absence de réformes valables pour la région de Dakar et les leçons tirées des projets antérieurs inspirent le renforcement de la décentralisation que le Programme 1 d'appui aux communes met en place.

5.5.1.1.1. L'environnement externe et la propension au local

Trois références inspirent notre portrait du contexte externe dans lequel apparaît le Programme d'appui aux communes 1. D'une part, Michael A. Cohen produit en 1991, 1995 et 1996a « l'agenda pour les années 1990 » des politiques urbaines et de développement économique. Cet auteur exerce la fonction de chef de la Division du

-
- Banque Mondiale (1997c). « Senegal - Fourth Urban Project », Vol. 1, Project Information Document, Report N° PID991, Washington D.C.
 - Banque Mondiale (1997e). *Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive directors on a proposed credit to the amount of SDR 55.2 million to the Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Report N° P 7189-SE.

développement urbain de la Banque Mondiale lors de la première publication de son ouvrage. D'autre part, Godin et Farvacque-V (1997) produisent le livre « L'avenir des villes africaines, enjeux et priorités du développement urbain ». La première édition en juillet précède d'environ trois mois la publication du *Staff appraisal report* en octobre 1997 du Programme d'appui aux communes 1, alors qu'un de ces auteurs en sera le *Team Leader*. Enfin, dans sa publication « Villes en transition », la Banque Mondiale (2000) reprend les orientations des politiques de développement urbain. Jalon du Programme d'appui aux communes 1, ce document décrit les repères paradigmatiques permettant à la Banque d'assoir ses nouvelles politiques en matière urbaine. Gestion financière et municipale, mobilisation des ressources et responsabilisation d'acteurs locaux figurent au cœur de ces politiques. Par ailleurs, on recommande de ne pas dissocier le développement urbain du développement rural car l'interdépendance des deux peut contrer l'augmentation de la pauvreté et les inégalités pouvant être provoquées par le développement urbain. La révision de la stratégie urbaine et municipale suppose, pour la Banque, l'adhésion à une démarche accordant désormais une grande place aux collectivités locales.

Si programmation, enjeux, priorités et transition évoquent un changement du contenant des politiques, il est possible de voir le contenu du Programme d'appui aux communes 1 se différencier de celui des projets qui l'ont précédé. Le document « Villes en transition » parle de compétitivité, de bonnes gestion et gouvernance, de viabilité financière ou bancabilité, de participation populaire et de petites et moyennes entreprises. Ces concepts figurent dans les recommandations du bilan des AGETIP. Ainsi, le contexte actuel constitue une consolidation des acquis et des promesses formulées lors d'opérations passées.

Ce contexte considère la gouvernance urbaine comme un nouveau paradigme. L'espoir réside dans le potentiel de changement des réalités urbaines en intégrant les principes de la décentralisation, la proximité de citoyens, la transparence et

l'imputabilité pour que les objectifs physicospatiaux, et par extension du développement institutionnel ou de la productivité, des politiques soient atteignables (Cohen et *al*, 1996a, Sivaramakrishnan, 1996).

Plusieurs travaux qualifient ce contexte comme étant celui de l'ouverture vers la société civile, le secteur privé et les groupes communautaires (Polèse et Stren, 2000; Kumar, 2003). C'est dans le sillage de ces concepts que se situe la raison d'être de ce programme. Le Sénégal n'est donc pas à l'abri des tendances globales. D'après Jaglin et Dubresson (1993), aux difficultés de la gestion urbaine répondent des politiques de décentralisation, mises en œuvre dans la plupart des pays. À l'heure où cette gestion urbaine s'expérimente au Sénégal, l'institution municipale traverse une crise, due aux contraintes telles que l'élargissement des domaines d'activités sans arrimage entre transfert de compétences et de ressources. D'autant plus que les charges en personnels sont difficilement compressibles. De surcroît, les communes sénégalaises sont captives d'un État qui, selon une logique totalitaire, empêche toute velléité d'autonomie et ne leur garantit pas les ressources nécessaires pour faire face aux besoins des populations (Diop et Diouf, 1993).

Le Programme d'appui aux communes 1 survient au cours d'une crise due à l'effet conjugué de la faible demande et d'une conjoncture internationale peu favorable conduisant à une grande vigilance des bailleurs de fonds pour l'octroi des fonds. La crise provient aussi d'un manque de fiscalité locale, car celle-ci se heurte à la réticence des populations à payer l'impôt et à la croissance de l'économie informelle. De plus, la faiblesse financière des communes découle des insuffisances de leur gestion et de leur dépendance de l'État. Enfin, la crise découle d'une économie urbaine à faible valeur ajoutée (Farvacque-V et Godin, 1998; 2001). Plus globalement, ces projets surviennent dans un contexte de remise en question de l'État providence, modèle unique de référence des pays d'Afrique francophones depuis leur indépendance.

5.5.1.1.2. La raison d'être et les objectifs du Programme d'appui aux communes 1

La raison d'être du Programme d'appui aux communes 1 est de faire face aux enjeux de décentralisation. La priorité à la région de la capitale Dakar, justifiée par sa position dominante dans la hiérarchie urbaine du pays et la portée des retombées des investissements qui y prennent place, n'exclut plus l'appui à d'autres villes, dans la perspective du renforcement des institutions municipales et du développement régional (Banque Mondiale, 1997b). Le gouvernement sénégalais formule des politiques visant les aspects suivants :

- l'adoption et la mise en œuvre des mesures liées au nouvel environnement financier et institutionnel,
- la création d'une agence de développement municipal et la définition de son rôle dans l'appui des municipalités,
- les accords entre le gouvernement, l'Agence de développement municipal, l'Agence de gestion des contrats et les institutions financières,
- les accords sur la finance municipale (mobilisation de ressources locales par des réformes fiscales),
- les engagements pour mobiliser le Fonds d'équipement des collectivités locales et le Fonds de dotation de la décentralisation (*Ibid*).

Quelques mois après les projets AGETIP, la Banque soutient le Programme d'appui aux communes 1, lequel s'inscrit dans une optique de reformulation des politiques d'appui aux administrations locales. En 1997-1998, des quelques 59 nouveaux projets dans 28 pays d'Afrique subsaharienne, un seul (au Sénégal), parmi 485 projets « actifs », fait référence à une problématique de décentralisation (Latouche, 1998). La décentralisation au Sénégal ne représente pas un objectif en soi, mais une opportunité que la Banque a saisi pour les raisons suivantes :

- Parce qu'il faut rechercher une plus grande efficacité dans les projets urbains et que la décentralisation offre la possibilité d'atteindre cette efficacité;

- Parce qu'on peut espérer une plus grande pertinence dans les décisions concernant les villes, « la proximité des autorités locales permettant de mieux ajuster le niveau des services publics aux préférences de leurs bénéficiaires »;
- parce qu'on peut aussi espérer une plus grande transparence et « audacité » de la part d'élus locaux qui devront répondre de leurs décisions;
- Parce qu'il faut multiplier les projets urbains et atteindre une plus grande échelle en sortant des capitales;
- Parce qu'il importe d'assurer la durabilité des investissements urbains, surtout en matière d'infrastructures (Latouche, 1998).

Le Programme d'appui aux communes 1 était destiné donc à appuyer la politique sénégalaise de décentralisation et à lancer un changement graduel de responsabilisation et d'évaluation, par les municipalités, de la provision et de l'entretien des services et des infrastructures urbaines.

Les objectifs énoncés par la Banque sont de quatre ordres : améliorer la gestion municipale en matière organisationnelle et financière, actualiser la programmation d'investissements urbains prioritaires, rationaliser et simplifier leur financement, et réparer les infrastructures de base dans les zones urbaines et rurales (Banque Mondiale, 1997b). Inscrit dans la convention tripartite entre l'État sénégalais, l'Association des maires du Sénégal et l'Agence de développement municipal, le Programme d'appui aux communes 1 poursuit les buts suivants:

- mettre les communes dans des conditions optimales leur permettant de mieux gérer le développement local à travers une série de réformes institutionnelles,
- contribuer à la clarification des engagements réciproques de l'État et des communes à travers la définition d'un cadre juridique global,
- mettre en œuvre un appui institutionnel aux communes en vue du renforcement du rôle et de la responsabilité des autorités locales,
- assainir la situation financière des communes afin de promouvoir le développement de leur capacité d'investissement,
- financer des investissements cohérents fondés sur une justification économique et sociale des opérations et visant à favoriser l'émergence de pôles de développement économiques,
- renforcer la capacité de gestion des communes (*Ibid.*).

5.5.1.2. Les stratégies opératoires : l'ajustement municipal

Le Programme d'appui aux communes 1 renferme deux composantes. La première vise le développement institutionnel des gouvernements centraux et des administrations décentralisées à travers deux actions : la mise en œuvre d'un Programme d'ajustement municipal fondé sur un contrat municipal et un accord entre l'État et les municipalités. Cette composante appuie des actes destinés à fournir un cadre juridique au Programme d'ajustement municipal (formation, études des réformes fiscales). La deuxième composante concerne l'investissement physique comprenant la construction, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures publiques, des équipements et des services placés sous la responsabilité des collectivités décentralisées⁶².

Le contrat municipal, les audits urbains, financiers et organisationnels, et le soutien d'activités représentent les concepts stratégiques définissant le développement institutionnel. Le contrat municipal ou de ville en constitue l'outil de base. Il a pour assise l'accord entre trois instances : l'Agence de développement municipal, les municipalités bénéficiaires et l'Agent gouvernemental d'exécution délégué pour le projet.

Qu'il s'agisse du programme d'ajustement municipal ou des programmes d'investissements prioritaires, l'éligibilité des municipalités au Programme d'appui aux communes 1 s'est déterminé par un manuel de procédures. On exige la soumission d'un dossier de candidature à l'Agence de développement municipal, la réalisation d'un audit urbain identifiant les investissements prioritaires, la présentation d'un audit financier et organisationnel déterminant la capacité financière

⁶² Il s'agit essentiellement des routes, des drains et du réseau d'éclairage public, des écoles et centres de santé, des bâtiments administratifs (bureaux municipaux et gouvernementaux, centres de taxation), des installations socio-collectives et génératrices de revenus (marchés et arrêts-bus), du matériel pour les sous-projets environnementaux d'assainissement et traitement des déchets solides, et du patrimoine historique (Banque Mondiale, 1997b).

municipale et le contenu du Programme d'ajustement municipal, la préparation et la négociation du contrat municipal (*Ibid.*).

Les audits urbains, financiers et organisationnels constituent des approches complémentaires sur la base desquelles les contrats municipaux se préparent en collaboration avec les communes. Il s'agit en fait d'instruments⁶³ de programmation d'interventions prioritaires. Ils permettent l'évaluation des projets d'investissement et l'accord de financement subséquent. L'audit urbain inventorie et identifie les principales lacunes de la ville en termes d'infrastructures et de services. Il examine les besoins exprimés par la municipalité et la population, avec une attention particulière sur les zones mal desservies. Le Programme d'investissements prioritaires en constitue le produit (Farvacque-V et Godin, 2001).

Le soutien d'activités concerne, en premier lieu, le gouvernement local pour les contrats municipaux et, en deuxième lieu, le gouvernement central pour les départements du Trésor, la Planification urbaine, l'Habitat, les Travaux Publics, et les Collectivités Locales. Le but du soutien consiste à créer un environnement susceptible de répondre aux besoins municipaux spécifiques. On vise par exemple, la production des bénéfices et la répartition des fonds associés aux tâches du Programme d'appui aux communes I et au développement institutionnel, à la gestion urbaine, financière et administrative, aux petites et moyennes entreprises et aux opérations de l'Agence de développement municipal. Cette agence fournit l'assistance technique et administrative aux municipalités et au gouvernement à leur demande et en fonction des limites des contrats municipaux et des ressources allouées. Déjà offerte par d'autres donateurs, la formation s'adapte aux besoins additionnels. Les centres existants⁶⁴ sont évalués et continuent d'octroyer la

⁶³ Les deux audits ont été testés et utilisés par huit municipalités : Diourbel, Kaffrine, Louga, Joal-Fadiouth, Guediawaye, Mbour, NGuekhokh et Passi (Banque Mondiale, 1997b).

⁶⁴ Les deux Centres de formation en gestion urbaine et municipale à Dakar sont : l'École Nationale d'Administration et de Magistrature vouée à l'administration générale et territoriale, à la finance

formation. L'Agence canadienne de développement international appuie les réformes fiscales diagnostiquées et recommandées dans l'étude de faisabilité. Le but consiste à en simplifier le système, les outils opérationnels d'identification et de collecte de taxes, ainsi que les mécanismes du Fonds d'équipement des collectivités locales (*Ibid.*).

5.5.1.2.1. Le financement d'opérations

Les ressources du Programme d'appui aux communes 1 proviennent d'un cofinancement, d'une part, de la communauté des donateurs intéressés au projet, dont 75 M\$ US de l'Association internationale de développement et 50 millions de Francs (10 M\$ US) de la Caisse française de développement et, d'autre part, l'équivalent de 19,3 M\$ US comme quote part gouvernementale et municipale. L'État collabore par deux mécanismes : une quote part sur le Fonds d'équipement des collectivités locales pour les fonds destinés aux Programmes d'investissements prioritaires et un reliquat du Comité de crédit communal au moment de la mise en vigueur du projet (déduction faite d'engagements contractualisés par cet instrument et des besoins nécessaires à la restructuration de la dette constituée).

Le plan de financement comprend trois aspects : (1) une contribution de toutes les municipalités, (2) leur signature d'un contrat indiquant des investissements prioritaires fondés sur l'audit urbain, un programme d'ajustement municipal et un audit organisationnel et financier, (3) une harmonisation de guichets suivant le mode 1 de financement. Celui-ci conditionne les subventions à 90 % en crédit de l'Association internationale de développement et 10 % en contrepartie locale. L'allocation du Programme d'appui aux communes 1 correspond à 50 % des montants d'investissement physique (25 M\$ US ou 15 milliards de FCFA). Même si

publique et aux méthodes d'éducation et le Centre de Formation et de Perfectionnement de la Communauté Urbaine de Dakar voué à la formation, à l'analyse financière et la gestion de la comptabilité.

chaque municipalité en bénéficiera, le montant alloué à chacune se calcule en fonction de sa population, au taux de 3 550 FCFA par habitant.

La convention de financement du Programme d'investissements prioritaires englobe les points suivants :

L'objet définissant les conditions d'allocation des prêts accordés par l'Agence de développement municipal à une commune pour réaliser le programme d'investissements prioritaires et son remboursement; la description du programme soumis par la commune à l'Agence de développement municipal précisant les types d'équipements⁶⁵ et les montants; les conditions financières réparties à 10 % de la quote part du Fonds d'équipement des collectivités locales et 90 % pris en charge par l'Agence de développement municipal; la prise en charge des prêts du Compte de crédit communale; les modalités d'utilisation du crédit; les garanties du paiement engageant le Ministère de l'Intérieur; la suspension, l'abandon et l'ajustement du programme; la modification et l'élection du domicile; la publicité et l'attribution de la juridiction (Banque Mondiale, 1997b).

En appui à la décentralisation, les actions à poser en vertu de ce projet sont les suivantes :

- utiliser le cadre de la décentralisation pour mener à bien les opérations de développement urbain,
- concentrer les efforts sur les infrastructures,
- privilégier la présence d'un opérateur intermédiaire de type AGETIP,
- préserver un contrôle et un pilotage étroit de la part d'autorités nationales,
- bien définir les tâches et les responsabilités des partenaires (Latouche, 1998).

5.5.1.3. La gestion : le cadre local et les arrangements institutionnels de mise en œuvre

La mise en œuvre du Programme d'appui aux communes 1 est conditionnée par les arrangements (rôle et responsabilités) institutionnels discutés lors de l'élaboration du projet. On y a impliqué 100 personnes, incluant des représentants gouvernementaux, des experts locaux et 48 maires. Aussi, les acteurs de mise en œuvre sont le

⁶⁵ Il s'agit d'infrastructures, d'équipements éducatifs et de santé, socio-collectifs, administratifs et techniques, communaux, marchands, environnementaux, et du patrimoine historique.

gouvernement, l'Agence de développement municipal, les municipalités, l'Association des maires du Sénégal, l'Association des communautés rurales, les Agences de gestion des contrats acceptées, les institutions financières et le secteur privé (contractants, consultants et population bénéficiaire). Les activités dévolues à la cellule du projet englobent (1) la coordination des ministères impliqués, des gouvernements central et municipal et des organisations non gouvernementales, (2) l'analyse conjointe avec les villes secondaires d'expériences passées, des systèmes de gestion locale et des capacités techniques, le parachèvement d'audits et la stimulation des contrats municipaux futurs, (3) l'actualisation des bases de données sur la situation financière de 60 municipalités (Banque Mondiale, 1997b).

L'Agence de développement municipal ⁶⁶ reste « l'agence d'exécution déléguée » pour le Programme d'appui aux communes 1. Le manuel de procédures définit ses rôles et les procédures opérationnelles sur trois aspects : l'assistance aux municipalités pour la préparation des contrats et l'exécution de leur programme d'ajustement, la mise en œuvre et la supervision d'activités de soutien, et la collaboration avec l'Agence de gestion des contrats. On a prévu d'optimiser sa neutralité dans la prise de décisions à cause de son indépendance de l'administration gouvernementale. Elle engage des consultants pour l'établissement d'audits nécessaires à la préparation des contrats municipaux. Bien que ne surveillant pas la mise en œuvre des composantes physiques, tâche dévolue à l'AGETIP, elle supervise celle des contrats municipaux. Elle gère les contrats de ville (après contractualisation avec les communes) et les composantes de l'appui institutionnel, tout en finançant certains Programmes d'investissements prioritaires (*Ibid.*).

S'agissant du secteur public, le gouvernement alimente le Fonds d'équipement des collectivités locales, fournit l'appui administratif pour garantir la création et le

⁶⁶ Cette agence a pour membres, son directeur, les ministres de l'Économie, des Finances et du Plan, de la Décentralisation et le Président de l'Association des maires du Sénégal.

fonctionnement de l'Agence de développement municipal et adopte des réformes législatives et fiscales nécessaires à l'application du projet. Les municipalités élaborent, négocient et signent des contrats et préparent le plan d'investissement. Elles travaillent avec l'Agence de développement municipal sur les études et le financement et collaborent avec l'Agence de gestion des contrats pour la mise en œuvre du Programme. L'Agence de développement municipal reçoit le mandat d'exécution et de supervision du programme d'investissements définis dans les contrats municipaux.

Le Programme d'appui aux communes 1 soutient d'autres bénéficiaires. Le but de ce support est d'impliquer les services centraux concernés par sa mise en œuvre. Ainsi, la Direction des Collectivités Locales gère les bases de données financières et la formation. Les Direction de l'Urbanisme et des Travaux Géographiques et Cartographiques travaillent sur la compilation des cartes municipales préparées pendant les audits. La Direction de l'Urbanisme appuie les municipalités incluses dans les programmes d'ajustement municipal (Farvacque-V et Godin, 2001; Farvacque-V. et *al.* 2005).

Le Programme d'appui aux communes 1 utilise au maximum les consultants locaux. On vise l'amélioration de leurs capacités grâce à l'organisation de sessions de formation sur les audits urbains et financiers. Les firmes privées exécutent les projets et les études afférentes sans qu'aucune agence de gestion des contrats n'ait le monopole des opérations. Cependant, les contrats de sous-projets sont dévolus aux consultants locaux, aux entrepreneurs et fournisseurs dans le but d'optimiser la participation d'acteurs locaux et générer de l'emploi à travers des approches intensives (*labor-intensive*) dans les travaux publics. Les contrats permettent aux municipalités et aux agences de gestion des contrats d'éviter d'engager un staff technique additionnel pour améliorer la qualité du travail et développer des compétences en gestion du personnel. On conçoit l'amélioration de la qualité du

travail en fonction de la formation par les consultants, le respect des critères de classification d'attribution des contrats et une supervision adéquate (*Ibid.*). Le secteur privé s'implique dans l'exécution de travaux et la conduite d'études.

La politique sectorielle requiert un partenariat, qui doit être inscrit dans le contrat de ville, lequel est un facilitateur du redressement municipal et du développement communal. Bien qu'on ait envisagé une collaboration de longue durée entre les parties, une entente et une convention ont été établies sur les engagements respectifs en matière fiscale, foncière et d'urbanisme.

Dans le Programme d'appui aux communes 1, les investissements et les financements communaux bénéficient du soutien de l'Agence de développement municipal qui, par ailleurs, harmonise les contrats de villes. La mise en place de ces contrats s'est accompagnée d'une harmonisation, d'abord, des financements par un mixage approprié des dotations du Fonds d'équipements des collectivités locales et, ensuite, des nouvelles formes de prêts et subventions extérieures. L'AGETIP exécute le Programme d'investissements prioritaires et, par ailleurs, appuie les réformes de la fiscalité locale, l'adoption du Fonds d'équipements des collectivités locales et les nouvelles règles.

5.5.1.3.1. Le cadre externe : responsabilisation et gouverne locales

Le cadre externe pour la gestion du Programme d'appui aux communes 1 concerne l'approvisionnement, les remboursements, le suivi, l'audit et la supervision des projets. En plus des 200 000 \$ US pour les travaux, l'Association internationale de développement finance la consultation pour les études⁶⁷, les aspects techniques, la formation du personnel municipal et du staff du gouvernement central. L'Association

⁶⁷ Ces études concernent les volets suivants : audits urbains et financiers, conception, préparation de documents contractuels, collecte de données, systèmes comptables, appuis à la gestion financière et analyses d'impacts. Les consultations municipales et au staff gouvernemental visent l'analyse du manque de compétences et le développement de celles-ci.

internationale de développement examine la liste des services contractuels et en évalue la conformité des projets au manuel de procédures (Banque Mondiale, 1997b).

Les mécanismes de remboursement sont établis selon un calendrier prévisionnel. Les mesures facilitatrices concernent la contribution de l'Association internationale de développement aux dépenses éligibles gérées par l'Agence de développement municipal et l'AGETIP. Chacune ouvre un compte spécial dans une banque commerciale acceptable par l'Association internationale de développement (*Ibid.*). Des montants entre 11,75 et 75 M\$ US seront remboursés annuellement.

S'agissant de la gestion des salariés, l'Association internationale de développement finance 100 % les coûts d'exploitation de l'Agence de développement municipal pour les cinq premières années. Au-delà de la 5^e année, cette contribution passe à 80 % dont 20 % payable mensuellement par des crédits municipaux. À la fin de cette période, on adopte un plan de financement en fonction de la baisse de l'apport de l'Association internationale de développement et de l'augmentation d'autofinancement (*Ibid.*).

Le suivi et l'audit du Programme d'appui aux communes 1 visent la performance, l'efficacité et la transparence. On conçoit une approche par indicateurs pour l'Agence de développement municipal, les municipalités, le maître d'ouvrage délégué et le développement institutionnel, fondée sur les conditions suivantes : (1) la conformité des rapports comptables⁶⁸ au manuel de procédures, (2) la soumission des comptes à une évaluation indépendante acceptable par l'Association internationale de

⁶⁸ Pour ces rapports, l'Agence de développement municipal maintient les comptes et les résultats périodiques de la manière suivante : résumé au bulletin mensuel, deux rapports trimestriels, rapport annuel moins long que le rapport trimestriel paraissant aux trois mois, revue détaillée en mi-chemin aux deux mois et rapport d'achèvement du projet six mois suivant la date de clôture. Chaque rapport, excepté le bulletin mensuel, se complémente par des comptes de périodes référentielles publiés dans la presse. Le progrès de la mise en œuvre des contrats municipaux bénéficie d'un suivi annuel (Banque Mondiale, 1997b).

développement, (3) des rapports annuels du premier semestre à son attention et à celle du gouvernement après quatre mois et (4) de l'audit dans les cinq mois succédant la clôture du projet. Les comptables révisent et commentent les dépenses (audit financier), les procédures (gestion d'audit) et la qualité du travail entrepris (audit technique). Finalement, on conclut l'accord sur la périodicité des paiements.

Qu'elle soit annuelle ou de mi-parcours, la supervision comprend les missions, les révisions et les enquêtes sur les bénéficiaires. Les missions régulières de la Banque révisent le progrès, observent les travaux, scrutent la gestion du projet et évaluent la performance des acteurs et l'impact du programme sur le développement de petites firmes et sur l'emploi. Les révisions s'organisent entre le gouvernement, l'Agence de développement municipal, les municipalités et la Banque. Le but est d'en évaluer l'efficacité du Programme d'appui aux communes 1, incluant la performance des acteurs, la pertinence des indicateurs sous-jacents et les contrats municipaux. On tient en plus une séance de travail journalière avec les représentants des parties prenantes et des bénéficiaires.

À la fin de la deuxième année suivant l'application du Programme d'appui aux communes 1, on entreprend la révision de mi-parcours. Celle-ci permet de discuter avec les maires, les autorités locales et centrales, les communautés, les organisations non gouvernementales et les donateurs et de réaliser l'évaluation environnementale des sous-projets. Par rapport à la décentralisation, on examine les progrès accomplis dans les réformes fiscales municipales et on tire les enseignements. On dégage enfin les modifications à apporter pour améliorer l'efficacité des futurs projets (*Ibid.*).

5.5.1.4. Les résultats positifs prévus

Il était prévu que le processus de décentralisation devait se renforcer par le rôle actif des municipalités concernées. Le Programme d'appui aux communes 1 devait stimuler les capacités des gouvernements locaux pour assurer la gestion financière,

l'entretien d'équipements et la fourniture des services. Aussi, ce programme devait améliorer les performances financières municipales et contribuer aux objectifs du développement institutionnel national grâce à la réduction du déficit public. L'effet socioéconomique attendu auprès des populations urbaines et rurales se résume, d'une part, à la réduction des coûts, au meilleur accès aux services municipaux et des infrastructures rurales de base et, d'autre part, à la génération d'emplois grâce aux activités publiques durables (Banque Mondiale, 1997b). Ainsi, la pauvreté et le sous-emploi devaient diminuer. Chaque sous-projet devait avoir un impact sur la pauvreté.

Les réformes décentralisatrices et l'élection municipale devaient être un atout pour la durabilité du Programme d'appui aux communes 1. Dans ce contexte, on concevait le cadre d'amélioration, de programmation et de gestion d'investissements municipaux à l'image d'un espace convivial des pratiques communes. Le dispositif institutionnel devait répondre au besoin de simplification et de rationalisation de la distribution des responsabilités aux acteurs publics et privés (Banque Mondiale, 1997b).

5.5.1.4.1. Les résultats

Les projets qui ont échoué ont été en général exposés à des risques. Ainsi, les échecs du Programme d'appui aux communes 1 sont liés à des risques associés à sa conception. Quelques-uns concernent la multiplication des communes et les niveaux de décentralisation, le transfert des ressources sans correspondance des compétences, la difficulté d'établir des priorités d'action en traitant toutes les unités décentralisées sur un pied d'égalité, et la déresponsabilisation de l'État après le transfert de compétences aux communes (Latouche, 1998). À ces risques liés à l'action décentralisatrice, s'en ajoutent d'autres qu'on pourrait classer parmi les stratégies d'encadrement. Outre l'introduction d'une concurrence parallèle, alors que d'autres donateurs n'octroient pas de fonds suffisants aux municipalités, l'incapacité du gouvernement de réaliser des réformes fiscales requises et gérer efficacement le programme de décentralisation a un effet sur la réussite du Programme d'appui aux

communes 1. De même, les défaillances du programme peuvent être dues à l'incapacité des municipalités de mettre en œuvre des programmes d'ajustement municipal ou de rembourser leur part de crédit et des conditions macroéconomiques défavorables pendant l'application des projets (Banque Mondiale, 1997b). Malgré tout, le Programme d'appui aux communes 1 s'avère efficace, et ce en grande partie à cause de l'expérience qu'ont permis les projets AGETIP.

5.5.1.5. L'AGETIP 2 et le Programme d'appui aux communes 1 : éléments d'analyse

Un des objectifs envisagés par la Banque était d'étendre les opérations AGETIP. Les éléments d'analyse de la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 concordent avec les enseignements tirés de l'AGETIP 2. En effet, les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 illustrent les liens entre ce programme et le projet AGETIP 2 (Tableau 22).

Selon une visée décentralisatrice, le Programme d'appui aux communes 1 peut résoudre l'inadéquation devenue cruciale, selon un constat externe, entre la décentralisation et les ressources techniques et financières disponibles pour les municipalités intéressées à réaliser les nouvelles tâches qui leur sont attribuées. En outre, si les Programmes d'ajustement municipal constituent une innovation stratégique dans le cycle 1 du Programme d'appui aux communes, cela alimente sa dynamique au sens d'une discontinuité. Améliorer le pragmatisme de cet ajustement a été recommandé pour le cycle 2. Pour l'instant, les risques à contourner sont inhérents aux projets AGETIP ayant ouvert la voie à une décentralisation active, productrice d'effets, astreinte aux actions et exigeante en procédures spécifiques. Que le Programme d'appui aux communes 1 en soit arrivé à la responsabilisation et à l'autonomisation, cela découle de leçons tirées autant du projet de développement municipal et habitat que des AGETIP dont le bilan reste révélateur à ce sujet.

Tableau 22 : Les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 à partir des projets AGETIP

Variables	Pôles	Eléments spécifiques à la dynamique du PAC 1	Dynamique PAC 1
Contexte	Local	Enjeux : faiblesse d'équipements urbains, émergence de la décentralisation, réformes/révisions politiques Bilan des AGETIP : efforts d'inculturation des principes d'AGETIP, impact socioéconomique, participation des communes rurales, permanence d'emplois/durabilité des bénéfices Politiques locales : relative décentralisation, précarité financière municipale, inadéquation du FECL, absence de réformes/région Dakar, leçons du PDMH, annonce du PAC, promotion du renforcement de la décentralisation	Raison d'être : faire face aux enjeux de la décentralisation
	Externe	Responsabilisation d'acteurs locaux, interdépendance urbain/rural, collectivités locales, compétitivité, bonne gestion, bonne gouvernance, bancabilité, ouverture à la société civile, au privé et au communautaire, influences régionales/gestion urbaine, mobilisation de ressources, paysage institutionnel, décentralisation, administration, autres acteurs, agenda, enjeux et priorité à venir, transition	
Objectifs	Court terme	Visées générales : appui aux politiques décentralisatrices, responsabilisation des municipalités à l'évaluation, la provision et l'entretien des services urbains auto-développement urbain de toutes les communes Visées spécifiques : améliorer la gestion municipale aux plans organisationnel et financier, actualiser la programmation d'investissements urbains prioritaires, rationaliser et simplifier le financement d'investissements urbains, réfectionner les infrastructures de base	Intérêt stratégique : réforme de la gestion économique en étendant les projets à grande échelle
	Long terme	Visées issues de la tripartite : optimiser la gestion du développement local par des réformes institutionnelles, clarifier les engagements institutionnels en définissant un cadre juridique, appuyer les institutions pour raffermir la responsabilisation d'autorités locales, assainir la situation financière des communes, investir pour construire des pôles de développement socioéconomique, renforcer les capacités gestionnaires des communes	
Stratégies opératoires	locales	Composantes et thèmes : développement institutionnel : contrats municipaux, Audits urbain, financier et organisationnel, Programmes Prioritaires d'Ajustement municipal, d'Investissements et d'Entretien, soutien d'activités, plan redressement de gestion municipale, investissement physique/construction, réhabilitation, Entretien : Catalogue/projets municipaux, alternative/contraintes entretien d'infrastructures, convention/intervenants : État, communes, 10 % d'allocation	Intérêt politique : utiliser le cadre de la décentralisation pour mener les opérations de développement urbain
	externes	Financement : équitable/toutes les communes non autofinancées, non endettées et subvention à 90% par IDA, CFD, ACDI/appui de réformes fiscales et formation	
Gestion	Locale	arrangements institutionnels d'exécution, responsabilités d'acteurs : gouvernement, ADM, municipalités, AMS, APCR, AGC, institutions financières, secteur privé (contractants, consultants, population bénéficiaire), cellule du projet	Intérêt institutionnel : référence pour le

	Externe	approvisionnement, remboursements, suivi et audit, révisions et supervision	redressement municipal et le développement communal, déploiement d'implication de protagonistes de la scène urbaine locale
Bilan	Succès	bénéfices pré-évalués, analyses économiques, impact environnemental, développement des capacités et participation, développement municipal, durabilité	Recommandations : opérationnalisation du PAC 1 suivant termes et conditions de sa conception, et des standards IDA
	Échecs	Sources : risques d'actions, de procédures, d'effets; coordination des donateurs, participations gouvernementale et municipale, capacités financières municipales, pragmatisme des PAM	
Non écrits		Jeux de coulisse au sein du staff de la Banque	

D'ailleurs, sur le plan de la gestion du projet, le réalisme du plan d'approvisionnement de l'AGETIP inspire le Programme d'appui aux communes 1 (Banque Mondiale, 2005b).

Désormais, optimisation et systématisation marquent l'opérationnalisation du développement urbain. C'est la preuve que le Programme d'appui aux communes en constitue une synthèse de la dynamique des projets. Au plan stratégique par exemple, le statut des acteurs prend une autre signification. Le Programme d'appui aux communes 1 matérialise la redéfinition du rôle de l'État en lui accordant une responsabilité précise autant dans l'exécution que dans la consultation. Si cela contribue à optimiser la participation, le fait de donner priorité aux consultants et au secteur privé local ne dément pas les objectifs initiaux pour l'emploi car le travail intensif reste un but important du programme.

L'analyse des variables identifiées pour la dynamique de l'AGETIP 2, en relation avec le Programme d'appui aux communes 1 (Tableau 23), appuiera nos hypothèses pour une interprétation de convergence entre ces deux projets.

Tableau 23 : Les variables de la dynamique de l'AGETIP 2 au Programme d'appui aux communes 1

Variables	AGETIP 2	PAC 1
Contexte	Local : enjeux du développement urbain, présence de projets parallèles Externe : idées dominantes	objet des réformes, configuration du cadre de politiques (schémas acteurs, vertical, horizontal, régional), compétitivité, bonne gestion, bonne gouvernance, bancabilité, présence de projets parallèles
Objectifs	Rôle d'un projet : construction d'assistance technique locale, crée de nouveaux besoins	démarcation État/municipalités, centralisme, appropriation communale, transparence, cadre d'action/interrelation communale
Stratégies	Orientation vers la décentralisation, distance résidences/poste de mise en œuvre, capacité de créer des problèmes par les solutions, capacité d'induire des changements internes, communication intercommunale	nature des attributions d'acteurs (matérialise la redéfinition du rôle étatique (exécution et consultation privées locales, favorise la participation), rôle de la décentralisation dans les PDU
Gestion	capacité de rester proches des bénéficiaires, rôle de l'AGETIP (stimuler le potentiel de développement de la société civile et participer à l'apprentissage et à la constitution organisationnelle)	Cadre local : représentativité, rapports interinstitutionnels, but et répartition des appuis interinstitutionnels, engagements du gouvernement/interventions unilatéraux Cadre externe : capacité de remboursement/motivation locale, rapports législative locale/directive de la Banque, rôle de l'assistance technique, impact d'aspects techniques/managériaux/socioéconomique, interactions entre staff local et externe, et entre phases gestionnaires
Bilan	potentiel de développement	conception (déterminant d'évaluation), méthodologie d'accords, durabilité
Autres	symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux, besoin de justifier un projet	Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux Besoin de justifier un projet

5.5.2. Le Programme d'appui aux communes 2 (2004-2006)

5.5.2.1. Le contexte : l'environnement local

Le contexte local dans lequel se met en place le deuxième Programme d'appui aux communes au Sénégal est marqué par le bilan du premier programme (section 4.2). Inculqués par la Banque, les principes à l'œuvre (contrats municipaux, programme d'investissements prioritaires et d'ajustement municipal, audits, etc.), marquent le vocabulaire des interventions urbaines au Sénégal. L'urbanisation accrue augmente la pression populaire devant un pouvoir étatique affaibli. La timide décentralisation s'implante en l'absence d'un cadre efficace de maîtrise des enjeux urbains et d'un cadre de formation du staff municipal. Cela dit, le deuxième Programme d'appui aux communes survient dans un contexte historique où des leçons ont été accumulées

grâce à des projets et interventions opérationnalisés pendant près d'une quarantaine d'années. Cette expérience accumulée se devait de bénéficier au nouveau programme.

5.5.2.1.1. L'environnement externe

L'environnement externe du Programme d'appui aux communes 2 se caractérise par l'ensemble des idées retenues par la Banque Mondiale pour guider ses projets. Au total, les caractéristiques contextuelles de ce programme s'enracinent dans le nouveau cadre du développement tracé par Monsieur James D. Wolfensohn⁶⁹, consolidé par Monsieur Paul Wolfowitz⁷⁰. Ce cadre comprend trois priorités : un assainissement des gouvernements corrompus, un système de justice essentiel pour lutter contre la corruption et un système financier proprement supervisé. On porte attention aux acteurs (gouvernements, donateurs multilatéraux, société civile et secteur privé). Ainsi, on encourage le développement participatif, autocentré et régulé (Mallaby, 2004).

Le contexte externe du Programme d'appui aux communes 2 fait la promotion de la gouvernance urbaine locale (Stren, 2004). Elle s'ouvre sur un canevas déjà tracé par la Banque comme une représentation de villes dans un monde globalisé où la gouvernance, la performance et la durabilité constituent les principaux facteurs de développement (Léautier, 2006). La priorité sera l'institutionnalisation des systèmes de suivi et d'évaluation pour l'amélioration de la gestion du secteur public (Mackay, 2006); d'où la tendance vers « une culture du résultat » pour guider les pratiques du développement (Kusek et Rist, 2006, Banque Mondiale, 2006a).

⁶⁹ Président de la Banque Mondiale (1995-2005).

⁷⁰ Président de la Banque Mondiale à compter de 2005, démissionnaire en mai 2007 et remplacé par Mr. Robert B. Zoellick.

5.5.2.1.2. La raison d'être et les objectifs du Programme d'appui aux communes 2

Le Programme d'appui aux communes 2 vise, tout d'abord, à consolider la gestion financière et organisationnelle des municipalités et, ensuite, à accroître la provision d'infrastructures et de services dans les quartiers urbains. Ces visées sont conçues pour rendre la gestion locale cohérente avec l'ensemble de la stratégie nationale. Au total, ce programme comprend les quatre objectifs suivants, inscrits dans la stratégie nationale d'assistance de la Banque :

- promouvoir la bonne gouvernance, et améliorer les règles et les lois,
- renforcer le développement local par l'amélioration de la décentralisation et de la bonne gouvernance,
- accélérer la production d'infrastructures de base en vue d'élargir l'accès aux services pour tous et développer le capital humain,
- accroître l'investissement et renforcer la compétitivité du système de production, notamment en infrastructures (Banque Mondiale, 2005c).

5.5.2.2. Les stratégies opératoires

Tout comme le premier Programme d'appui aux communes, le deuxième vise l'ensemble des communes urbaines, soit 67 municipalités sénégalaises. Sa structure comprend deux composantes stratégiques majeures : la construction des capacités et les programmes d'investissements. La construction des capacités intègre deux sous-composantes. Pour la première, les activités s'identifient pendant la mise à jour d'audits financiers et organisationnels. Ces audits visent un ajustement spécifique ou une amélioration des mesures mobilisatrices des ressources locales, une provision de services adaptés aux besoins, une formation adéquate du personnel et une gestion des potentiels disponibles en vue du développement communal. Pour la deuxième sous-composante, les activités englobent les aspects ci-dessous :

- la consolidation et la généralisation de l'adressage des rues⁷¹,

⁷¹ Ce terme est utilisé pour désigner l'ensemble des opérations d'identification, de numérotage et de repérage destinées à faciliter la gestion urbaine.

- le développement des registres fiscaux dans les municipalités ayant connu l'expérience des modèles de Thiès et de Kaolack,
- la poursuite de la mise en œuvre de la collecte des taxes,
- l'appui à la gestion d'installations des sources de revenus,
- la réalisation d'une banque de données urbaines et d'un atlas urbain fondé sur l'information cartographique d'audits urbains,
- le guide des ratios financiers,
- l'étude de Dakar et du territoire métropolitain (Banque Mondiale, 2005c).

Les programmes d'investissement se réalisent suivant deux pistes. Premièrement, les contrats municipaux servent à la mise en œuvre des programmes d'investissements et de maintenance prioritaires. Le programme d'investissements prioritaires inclut de vastes catégories d'activités et favorise la réhabilitation plutôt que des nouvelles infrastructures. On redéfinira les catégories d'investissements au cours de la préparation du projet et on vise l'infrastructure sociale, administrative et économique.

Deuxièmement, l'investissement sur l'aire métropolitaine de Dakar prendra en compte les besoins inter-municipaux. Dakar constitue un grand défi au Sénégal, d'où la nécessité de considérer les besoins d'investissement à l'échelle métropolitaine et de consolider les fonds pour des projets générateurs d'impacts au-delà des limites immédiates.

5.5.2.2.1. Les arrangements institutionnels et le financement

Les acteurs des Programmes 1 et 2 d'appui aux communes sont comparables. Le volet institutionnel découle des structures mobiles, en l'occurrence le Forum de la Banque sur les infrastructures. Ce forum réunit annuellement des professionnels publics et privés avec les responsables et les chargés de projets de la Banque. Il se penche sur des questions d'intérêt tel que l'adressage⁷², objet du Forum urbain de 2002. Par ailleurs, l'Agence française de développement s'est impliquée au

⁷² Ce terme est utilisé pour désigner l'ensemble des opérations d'identification, de numérotage et de repérage destinées à faciliter la gestion urbaine.

Programme d'appui aux communes 2 pour la conduite d'une première mission d'identification du potentiel urbain (Banque Mondiale, 2005c).

Le financement proposé se chiffre à 130 M\$ US. Les sources se divisent entre l'emprunteur (30 M\$), l'Agence française de développement (20 M\$) et l'Association internationale de développement (80 M\$). En plus de la Banque et l'Association internationale de développement, une autre contribution financière provient de la Coopération française à travers le Ministère des Affaires étrangères pour l'adressage (Banque Mondiale, 2005d).

Le programme d'investissements prévoit un financement du deuxième Programme d'appui aux communes semblable au premier programme. Le milliard de FCFA octroyé par l'État comme quote part du Fonds d'équipement des collectivités locales pour les usages prioritaires se partage avec le cycle 1 du Programme d'appui aux communes. L'État en octroie aussi deux milliards par an pour le cycle 2 (Banque Mondiale, 1997b).

Le plan et la convention de financement des investissements prioritaires englobent les principes définis dans le Programme d'appui aux communes 1. La seule différence est qu'on prévoit, pour le programme 2 une contribution de 10 % d'autofinancement des communes bénéficiaires comme contre-partie locale, 70 % de subventions de l'Agence de développement municipal sous forme de crédit de l'Association internationale de développement et 20 % de prêt au taux de 4,25 %, remboursable en 12 ans sur une base mensuelle.

Comme dans le Programme d'appui aux communes 1, l'allocation de fonds au Programme d'appui aux communes 2 représente 50 % du montant de l'investissement physique totalisant 25 millions en \$US ou 15 milliards de FCFA. L'enveloppe par municipalité dépend de sa capacité financière et ne peut excéder 6 % du taux mensuel des revenus municipaux. Le programme 2 expérimente la capacité des communes à

honorer leur part d'autofinancement et rembourser les crédits générés suivant le schéma de financement proposé.

5.5.2.3. Les éléments de gestion et les mécanismes d'opérationnalisation

La gestion du Programme d'appui aux communes 2 mise sur la capacité institutionnelle de l'emprunteur pour la mise en œuvre de certaines politiques. La Banque entreprend des consultations en janvier 2005.

5.5.3.4. Le bilan des Programmes d'appui aux communes : la gouvernance urbaine locale comme priorité

Même si les Programmes d'appui aux communes ne sont pas évalués comme résultant des projets qui les ont précédés, leurs résultats s'avèrent aussi larges qu'eux. S'agissant d'objectifs en termes généraux et des retombés, le taux de réalisation est très satisfaisant⁷³ pour la Banque en ce qui concerne l'amélioration de la gestion financière et organisationnelle des municipalités (Banque Mondiale, 2005b).

Par ailleurs, on a atteint la couverture nationale des 67 municipalités, leur capacité financière ayant augmenté de 20%. Depuis 1998, l'accroissement des revenus dépasse 3 % sous l'effet cumulatif de l'inflation et de l'augmentation démographique des municipalités. On souligne la mobilisation, l'affermissement des ressources et la rationalisation des dépenses municipales. Aussi, la politique de dialogue poursuivie a permis la ratification de la loi révisant le système de taxation locale. Un consensus est survenu pour l'amélioration des procédures opérationnelles de mobilisation du Fonds d'équipement des collectivités locales (*Ibid.*). À ce résultat général s'associe celui des deux composantes stratégiques.

⁷³ En terme chiffrés, les municipalités reçoivent 46 452 608 615 FCFA de financement, dont 88 % de transfert, 8 % de crédits et 4 % de contribution locale payée en 36 mois. Un total de 19 municipalités bénéficient du programme d'appui aux 1, dont 7 créées en 2002. D'autres 48 municipalités, 72 %, s'impliquent aux deux programmes d'appui aux communes en montrant leur capacité d'accéder aux fonds requis de 20 % de crédits (Banque Mondiale, 2002).

La qualité de la gestion par l'ensemble des acteurs impliqués reste acceptable pour le développement institutionnel des gouvernements central et municipal. Des bases institutionnelles (canevas, politique et organisations) et conceptuelles sont construites pour la mise en œuvre des réformes de décentralisation au Sénégal. Les principales contributions sont les suivantes :

- un modèle contractuel d'interaction central/local introduit, testé et appliqué en améliorant la participation populaire et municipale dans la définition et le financement des projets;
- une distribution de rôles entre les gouvernements central, municipal et l'Agence de développement municipal (agence technique), et avec l'agent d'approvisionnement. Le développement et l'usage de procédures opérationnelles, la maîtrise de la programmation, d'outils urbains et financiers, et le ciblage de la construction de capacités en particulier des Programmes d'ajustement municipal ont permis le renforcement institutionnel et la clarification des rôles des différents groupes;
- une discipline financière des gouvernements locaux, résultant des contributions financières des sous-projets, des crédits, et des budgets d'entretien;
- une base de données et d'outils de suivi et d'évaluation des performances municipales : guides de préparation des budgets communaux et des ratios financiers, urbains, administratifs, et bases de données financières (à travers les audits); outils d'aménagement spatial (à travers l'adressage des rues); manuels opérationnels pour l'agence technique (à travers l'Agence de développement municipal); gestion de contrats délégués (à travers l'AGETIP); analyse structurelle du Fonds d'équipement des collectivités locales et simplificatrice de la taxation locale; modèles de documents légaux d'accords;
- le capital humain auprès des institutions municipales et le développement de compétences dans l'industrie de la consultation locale (Banque Mondiale, 2005b).

Pour la construction, la réhabilitation et l'entretien d'infrastructures publiques, d'équipements et de services par les gouvernements locaux, 421 investissements urbains sont entrepris sous le programme prioritaire et des contrats municipaux, ainsi que 310 projets additionnels dans 212 districts ruraux.

Les stratégies opératoires des Programmes d'appui aux communes enregistrent des retombées sur différents points qualifiés par la Banque comme prioritaires. Sur

l'articulation entre les objectifs, la prévision et la programmation de politiques, on indique la clarification des rôles et responsabilités d'institutions publiques impliquées. Par ailleurs, on signale la responsabilisation tout comme l'imputabilité des gouvernements locaux dans la détermination des priorités, et la simplification des mécanismes de financement des programmes municipaux (crédits municipaux et transferts intergouvernementaux – Fonds d'équipement des collectivités locales - et ressources propres).

Comme dans le cas des AGETIP, l'Agence de développement municipal créée exécute les projets. Aussi, 60 municipalités, au début des Programmes d'appui aux communes, et 67 après, bénéficient de transformations. Les Contrats de ville représentent une innovation transposée dans d'autres pays. L'intégration de ces contrats aux Programmes d'appui aux communes est vue comme une réussite.

L'établissement de guichets financiers et des critères de remboursement, et l'observation des politiques de sauvegarde de la Banque représentent d'autres réussites. Le guichet du Programme d'appui aux communes 1 dispose de 90 % de transfert et 10 % comme contribution locale basée sur la population au taux *per capita* de 3 550 FCFA, supérieur à 75 millions FCFA d'allocation au programme d'investissements.

En fait, les retombées des Programmes d'appui aux communes s'avèrent plus durables que ceux des programmes antérieurs. À cet égard, les municipalités acquièrent une connaissance de base utile à la gestion. Aussi, on implante des mécanismes d'identification des priorités locales et des cibles. D'où l'internalisation des contrats municipaux comme modèle proposé dans les réformes décentralisatrices pour favoriser l'interaction central/local. Désormais, l'Agence de développement municipal et l'AGETIP fourniront une assistance technique de qualité aux

municipalités⁷⁴. Plusieurs d'entre elles peuvent aussi y mobiliser des ressources, surtout que les fonds de la contrepartie locale sont acceptés (*Ibid.*).

Finalement, en termes de performance, la Banque a évalué son expérimentation de prêts comme satisfaisante et la supervision très satisfaisante. S'il y a satisfaction, ce résultat nous aidera à comprendre la dynamique des projets, dans le sens de l'environnement, de l'apprentissage et de la gouvernabilité. Quant à l'emprunteur, la préparation reste satisfaisante alors que l'application s'évalue aussi comme très satisfaisante du côté gouvernemental et, satisfaisante, pour l'Agence de développement municipal et l'AGETIP.

5.5.3.4.1. Les échecs observables, les enseignements tirés et les recommandations

Nonobstant les résultats satisfaisants, différents facteurs susceptibles d'affecter la mise en œuvre des Programmes d'appui aux communes sont identifiés. Parmi eux, on trouve :

- les facteurs hors du contrôle du gouvernement et des agences d'exécution tels que les décisions parlementaires et l'appui des donateurs,
- les facteurs dépendants du contrôle gouvernemental tels que la réalisation de la politique sectorielle, le décret des réformes et les rapports central-local,
- les facteurs dépendants du contrôle des agences de mise en œuvre tels que les actions assumées par l'Agence de développement municipal et l'AGETIP,
- les facteurs dépendants des coûts et des financements tels que la disponibilité des fonds et des interactions entre différentes sources (Banque Mondiale, 2005b).

Compte tenu de ces facteurs, certains échecs sont observables dans les activités des Programmes d'appui aux communes au sujet, par exemple, des crédits aux municipalités et des fonds de la contrepartie. Par ailleurs, l'articulation entre les programmes d'investissements prioritaires et d'ajustement municipal doit être

⁷⁴ Cette assistance porte sur la programmation, négociation, budgétisation, contrats et supervision de travaux, études et gestion.

améliorée. Pour éviter les retards dans la mise en œuvre causés par l'indisponibilité des sites, il reste à corriger l'articulation d'audits et les investissements prioritaires. D'autres défis futurs exprimés concernent par exemple la « stabilité institutionnelle » de l'Agence de développement municipal.

Les Programmes d'appui aux communes, dernières expériences examinées en profondeur dans la dynamique des projets sénégalais entre 1972 et 2006, sont riches d'enseignements. Les enseignements tirés de ces programmes concernent aussi bien les aspects substantifs et procéduraux que les protagonistes externes et locaux. Concernant l'étendu du programme, le ciblage d'un grand nombre de municipalités n'est possible et réaliste que si celles-ci ont la capacité d'internaliser les objectifs des programmes mis de l'avant. Un programme de développement municipal réussit nécessite, par conséquent, des arrangements clairs ainsi qu'une bonne définition de la distribution des rôles contractuels; d'autant plus que les contrats municipaux au Sénégal connaissent un succès pour la première fois en Afrique subsaharienne⁷⁵.

La construction des capacités locales réussirait mieux si elle s'intégrait dans les arrangements contractuels et se liait aux investissements. Pour les futurs projets, on portera attention à la disponibilité de sites, les exigences de maintenance des programmes d'infrastructures nécessaires à la structure urbaine, l'impact inter-municipal et les espaces avoisinant la métropole dakaroise. L'harmonisation des guichets constitue un défi considérable à l'échelle nationale. S'agissant de la durabilité, l'impact à long terme des prochains projets reste crucial, contrairement à la précarité actuelle de l'Agence de développement municipal. Ces recommandations

⁷⁵ Le modèle de contrats municipaux a été reproduit en Guinée, Mauritanie, Rwanda, Niger et Cameroun.

prévoient une tendance vers des projets à consonance non-physique⁷⁶, exprimée comme suit :

[...] UDDP II is under preparation and is ready to capitalize on lessons learned. It has all the ingredients to reinforce the municipal contract approach and the role of MDA in a very sustainable way. The risk is however to change the nature of the project which is essentially a municipal development program and to transform it into an infrastructure program yielding to the presidential demands. Similarly, the role and future of MDA is on the balance, depending very much on how long and if it is allowed to continue to play the role of an autonomous agency in support of local governments or if it will be swallowed by the political system. Ultimately the role that could be devolved to it is a role of financial intermediary, managing on behalf of the government part of transfer funds (FECL) to local governments in a transparent and efficient manner (Banque Mondiale, 2005b).

5.5.3.5. Les facteurs interactifs des Programme d'appui aux communes 1 et 2 : élément d'analyse objective

Les facteurs spécifiques à la dynamique des Programmes d'appui aux communes permettront l'analyse de la dynamique du programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (Tableau 24) (Banque Mondiale, 2006b; Diou, 2006). Le contexte local du Programme d'appui aux communes 2 est marqué par la mise en œuvre du programme 1. La vigilance des bailleurs pour l'octroi des fonds se manifeste par des politiques de sauvegarde, qui en fait, ne sont qu'un moyen de préserver les acquis. Ainsi, la catégorisation des sous-projets résulte de la stratégie de ce premier programme après qu'on y ait recommandé la différenciation des impacts environnementaux et sociaux pour la gestion du deuxième programme.

Par ailleurs, l'objectif implicite d'internaliser les projets se concrétise par l'introduction de structures mobiles dans les cadres de gestion. Cet élément se retrouve dans le contexte externe du Programme d'appui aux communes 2, alors que

⁷⁶ On peut rappeler que l'expérimentation du développement politicoinstitutionnel appelait déjà une mise en priorité d'aspects non-physiques (Banque Mondiale, 1983b; 1988). Le terme « non-physique » fait référence par exemple à l'allocation des lots, au développement communautaires, au suivi et à l'évaluation.

la coordination des donateurs ressort dans le bilan du Programme d'appui aux communes 1 comme facteur que le deuxième programme se devait de considérer.

Tableau 24 : Les éléments spécifiques à la dynamique du Programme d'appui aux communes 2

Variables	Pôles	Éléments spécifiques à la dynamique du PAC 2		Dynamique PAC 2
Contexte	Local	Bilan du PAC 1 : longue présence de la Banque, concepts et outils développés à partir des AGETIP (contrats municipaux, PIP, PAM, audits), urbanisation accrue, pression populaire, décentralisation timide, cadre de maîtrise d'enjeux urbains et de formation du staff municipal		Raison d'être : articulation entre les outils produits pour le développement municipal (/PIP/PAM/Audits)
	Externe	Structures mobiles et politiques de sauvegarde en vigueur (applicables, non applicables)		
Objectifs	Court terme	Accroître la provision d'infrastructures et services urbains dans les quartiers urbains		Intérêt stratégique : expression de l'assistance nationale sur la gouverne urbaine
	Long terme	Vise la cohérence avec les stratégies d'ailleurs et avec les stratégies nationales, articuler les concepts du PAC 1 (PAM, PIP, audits), consolider gestion financière et organisationnelle municipale, promouvoir la bonne gouvernance, et améliorer les règles et les lois, renforcer le développement local par l'amélioration de la décentralisation et la bonne gouvernance, accélérer la production d'infrastructures de base, élargir l'accès des services, développer le capital humain, accroître l'investissement et renforcer la compétitivité du système de production d'infrastructures		
Stratégies opératoires	locales	<ul style="list-style-type: none">Construction des capacités : audits financier organisationnels en pratique, autres activités à revenus municipaux (fiscalisation, taxation) et outils (adressage, BDU, atlas, guides ratios),programme d'investissements, contrats municipaux, exécution des PIP et PMP, aire métropolitain et besoins inter-municipauxArrangements institutionnels : État, ADM		Intérêt politique : maîtrise du processus des finances du développement municipal
	Externes	Structure mobile, IDA, AFD : priorité d'audits urbains, choix de questions d'intérêts, financement 90 %		
Gestion	Locale	Cycle adapté : planification des travaux temporaire et permanents, politique recasement		Intérêt institutionnel : élaboration et publication d'instruments de sauvegarde
	Externe	Consultations préalables, termes de référence, production documentaire et d'outils (ESMF, RPF, EIA), évaluation préliminaire, révision et approbation, divulgation et sauvegarde		
Bilan	Succès	Développement institutionnel (résultats chiffrés édifiants, couverture municipale, dialogue, interactions central/local, distribution des rôles entre protagonistes, discipline financière, outils d'évaluation, d'aménagement spatial et de gestion urbaine, capital humain) Physique (articulation objectifs/escompte/agenda de politiques, design et exécution des arrangements, enveloppe financière et critères de remboursement) Durabilité Performance des protagonistes		Leçons et recommandations : ciblage/couverture, clarté d'arrangements de mise en œuvre, bonne définition de rôles et responsabilités, intégration de la construction de capacités, interaction contrats/investissements, <i>nationaliser</i> l'harmonisation de guichets, continuité du PAC, ADM, intermédiaire financier et gestionnaire, besoin de cadre institutionnel, économique et financier d'amélioration des capacités, développement local, interactions dans le développement urbain : fédération, cohésion et coopération des protagonistes, partenariat ADM/AGETIP, innovations, mobilisation des parties prenantes, attention du gouvernement
	Échecs	Observables : influences de la mise en œuvre (hors contrôle gouvernemental, du contrôle gouvernemental, du contrôle des agences de mise en œuvre, coûts et financements), crédits et fonds municipaux, articulation investissements prioritaires/ajustement municipal/audits, défis futurs (stabilité institutionnelle de l'agenda de développement municipal, valeur de l'enveloppe des contrats municipaux, étendue des programmes, qualité de travaux et gestion locale de nouveaux services)		
Non écrits		Jeux de coulisse au sein du staff de la Banque		

Les concepts déployés lors du Programme d'appui aux communes 1 et les outils introduits orientent le développement urbain vers le terrain décentralisé tel qu'en témoignent les objectifs de renforcement du développement local. D'ailleurs, la

promotion de la bonne gouvernance complète l'optique interactionniste entre les structures et entre les projets. En cela, la stratégie fondée sur les audits permet d'interrelier les diverses composantes des projets et les protagonistes à l'œuvre.

Bien que le cadre de gestion soit adapté, les succès du développement institutionnel et de l'intervention physique du Programme d'appui aux communes 2 voilent certains échecs observables sur les articulations Programme d'investissements prioritaires/Programme d'ajustement municipal/audits. Partant de ces résultats, on a formulé des leçons pour envisager d'autres projets mais, bien plus, pour l'ancrage des savoirs produits. Ceux-ci sont d'ailleurs utiles aux politiques nationales. D'abord, les projets dont ils découlent sont appelés à couvrir l'ensemble des communes et à « nationaliser » l'harmonisation des guichets. Ensuite, on met facilement l'accent sur le partenariat et les interactions fédératives, cohérentes et coopératives entre les protagonistes. Ces directives s'appliquent au Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales succédant les Programmes d'appui aux communes.

Les variables de la dynamique des Programmes d'appui aux communes 1 et 2 jouent un triple rôle (Tableau 25). Elles permettent avant tout de montrer la consolidation d'une approche de développement urbain fondée sur les résultats du paradigme décentralisateur. Ensuite, elles servent à illustrer le processus qui mène à l'ajustement municipal. Enfin, elles aident à témoigner de l'ancrage du développement urbain et à en synthétiser l'ensemble des phases explorées, les interactions entre les concepts sous-jacents et entre les principaux protagonistes pour définir un schéma holistique que la Banque a systématisé dans d'autres cadres continentaux tel que l'Amérique Latine (Zanetta, 2004).

Tableau 25 : Les variables de la dynamique du Programme d'appui aux communes 1 à 2

Variables	PAC 1	PAC 2
Contexte	<ul style="list-style-type: none"> • Objet des réformes • Configuration du cadre de politiques (schémas d'acteurs, vertical, horizontal, régional) • Compétitivité, bonne gestion, bonne gouvernance, bancabilité • Présence de projets parallèles 	<ul style="list-style-type: none"> • Idées dominantes • Enjeux du développement urbain • Implication par statut d'acteurs • Responsabilisation • Innovation par la Banque • Succès du PAC 1 • Nature des concepts introduits par le PAC1
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Démarcation État/municipalités • Centralisme • Appropriation communale • Transparence • Cadre d'action/interrelation communale 	<ul style="list-style-type: none"> • Objet d'articulations • Objet de consolidations • Terrain d'assises • Échelle du développement (vertical, horizontal, relationnelle)
Stratégies	<ul style="list-style-type: none"> • Nature des attributions d'acteurs : matérialise la redéfinition du rôle étatique (exécution et consultation privée locale, maximise la participation) • Rôle de la décentralisation dans les PDU 	<ul style="list-style-type: none"> • Étendue d'actions • Innovation • Nature et cible des concepts (municipal et interaction) • Cadre institutionnel • Financement
Gestion	<p>Cadre local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Représentativité • Rapports interinstitutionnels • But et répartition d'appuis interinstitutionnels • Engagements unilatéraux du gouvernement par rapport aux interventions <p>Cadre externe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de remboursement/motivation locale • Rapports législative locale/directive de la Banque • Rôle de l'assistance technique • Impact d'aspects techniques, managériaux et socioéconomique • Interactions entre staff local et externe • Interactions entre phases gestionnaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Cycle adapté • Orientation (vigilance, car décentralisation)
Bilan	<ul style="list-style-type: none"> • Conception : déterminant d'évaluation • Méthodologie d'accords • Durabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle du PAC : outil de réforme de décentralisation • Partenariat de mise en œuvre entre plusieurs acteurs (MINFI, ADM, Municipalités, AGETIP, groupes communautaires) • Interaction entre composantes • Interaction central/local • Interaction intercommunale • Soutien de la continuité • Leadership
Autres	Symposium, conférences et forums internationaux ou régionaux Besoin de justifier un projet	

Selon nous, le principal effet des Programmes d'appui aux communes concerne la gouvernance urbaine locale comme stratégie correspondant aux projets de développement municipal et de décentralisation.

5.6. Phase 5 : La priorité à l'investissement et à l'ajustement municipal; le projet 8 de renforcement et d'équipement des collectivités locales (2006 et suivantes)

La présentation sommaire de la phase axée sur l'investissement et l'ajustement municipal vise à montrer que cette phase résume les actions qui la précèdent et à remettre en question les orientations du développement urbain sénégalais. Il est évident que le contexte local est dominé par les concepts légués par les Programmes d'appui aux communes. Ainsi, plus qu'un cadre d'émanation de sa raison d'être, le contexte reste stratégique pour ce nouveau programme. Il n'y a donc pas de surprise que cette dernière phase en représente une version modifiée. Modification que la Banque destine à la consolidation de ses politiques sur les villes. Il s'agit de la consolidation du paradigme du développement qui adopte un format municipalisé de l'ajustement structurel, auquel elle a donné une allure territorialisée. C'est l'ajustement municipal qui constitue le point culminant des interventions urbaines et territoriales de la Banque Mondiale, et ce dans le contexte africain. Les investissements urbains enclenchés par la Banque Mondiale au Sénégal en 1972 ont amorcé un processus dont le Sénégal n'était à certains égards que le lieu d'expérimentation. Sa reproduction dans d'autres territoires continentaux a suivi. Ce dont il est question donc c'est de l'ensemble de l'Afrique.

De l'externe d'ailleurs, la Banque prône une rationalité d'intervention fondée sur l'adaptation à long terme pendant que chercheurs et universitaires s'interrogent sur les options face aux approches appliquées depuis 1972 au Sénégal (Renard, 2003; Osmont et Goldblum, 2003). Tel que l'avaient indiqué les chercheurs de l'Université

de Toronto, l'ancrage de la gouvernance urbaine locale figure parmi les hypothèses de repli de l'État. D'où la raison d'être du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales afin d'assurer de manière coordonnée un développement intermunicipal durable par le biais de l'ajustement municipal (Banque Mondiale, 2006b).

Les objectifs à court terme visent à promouvoir le renforcement et l'équipement des collectivités locales. À longue échéance, on prévoit supporter les objectifs du millénaire (UN-Habitat, 2003), en partenariat avec d'autres acteurs tels que l'Agence française de développement pour la construction des capacités. On porte attention à la construction des capacités et à l'accès aux infrastructures urbaines. La nouveauté sur les objectifs concerne la rationalisation municipale et la gestion intercommunale de ces opérations.

La stratégie opératoire du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales se base sur l'approche des contrats municipaux analogues aux concepts d'« ajustement municipal, d'investissements et de maintenance prioritaires ». Cette stratégie présente trois volets : (1) le développement institutionnel et la construction des capacités, (2) l'investissement physique municipal et inter-communal et (3) l'appui à la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Le financement externe provient de l'Agence française de développement et de l'Association internationale de développement à 58,7 %, tandis que le Fonds d'équipement des collectivités locales apporte 41,3 % du coût total.

La gestion du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales s'effectue en partenariat entre les instances nationales et les Bailleurs de Fonds. On distingue le UN-Habitat, l'Agence française de développement, la *Entwicklungsbank* (Banque de développement allemande), la Banque Mondiale et *Cities Alliance* participant entre autres au programme « Villes sénégalaises sans bidonvilles ».

L'Agence de développement municipal assure le suivi et l'évaluation. D'autres institutions participantes sont : le gouvernement, les municipalités et l'Agence de gestion des contrats.

La durabilité des retombées du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales reste conditionnée par la capacité du gouvernement et des principales parties prenantes d'intégrer les mécanismes de financement et d'investissement. Par contre, la durabilité du rendement physique dépendra de l'entretien des infrastructures par les communes. En outre, plusieurs risques jonchent le cycle de gestion du programme et la durabilité de ses effets. Ils concernent l'engagement d'acteurs, la coordination des donateurs, les capacités opérationnelles pour l'entretien et la mise en œuvre, et le goulot d'étranglement dans la construction industrielle. De toute évidence, le Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales rend plus claires les orientations des interventions urbaines au Sénégal par les institutions internationales et en particulier par la Banque Mondiale.

Conclusion

De la description des huit projets de la Banque Mondiale pour le développement urbain sénégalais, on retient une tendance qui se présente à travers plusieurs trajectoires. On constate d'une part une progressivité et une continuité des projets. La Banque Mondiale (2000a) parle d'un recentrage du concept de développement des villes. Sur ce plan, elle vise la décentralisation, l'investissement privé et l'ajustement municipal. Cette dynamique s'inscrit dans une transformation institutionnelle logée progressivement sur le territoire sénégalais (Tableau 26).

Tableau 26 : L'évolution des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal (1972-2006)

Phase	projets	Lieu	Paramètres/variables										Para- digne
			Contexte		Objectifs visés		Stratégies opératoires		Gestion		Bilan		
			Local	Externe	Court terme	Long terme	Locales	Externes	Locale	externe	Succès	Echecs	
Phase 1 : 1972-1983	PPA : 1972	Dakar, Thiès	• Urbanisation • Pauvreté • Pénurie de logement • Politiques inefficaces • Manque d'infrastructures et de services urbains	• Présidence de la Banque • Idéologie du développement • Priorité aux infrastructures	• Offrir des terrains prêts à l'autoconstruction des bas revenus	• Aptitude des capacités locales et leur appropriation de l'approche des parcelles assainies	Contrôle opérationnel par les pouvoirs publics	• Elaboration de mesures et élaboration de normes en transigeant avec l'État, seul intermédiaire, ouverture au privé, financement de 79%	Valorisation du plan de mise en œuvre, développement socio-communautaire	• Assistance technique, formation d'acteurs locaux, appui et réorganisation de l'Office de l'habitation à loyer modique	• Aspects physiques et socioenvironnementaux	• Aspects politicoinstitutionnels	DPS
	PATRGU : 1984	Dakar, Cap-Vert, Pikine	• Bilan du projet des parcelles assainies • Lacunes des politiques gouvernementales • Enjeux politicoinstitutionnels	• Recherche des forces pour l'économie à travers les institutions	• Construire les capacités institutionnelles d'allocation de ressources pour les politiques et l'entretien des services	• Performance économique	Valorisation du plan d'investissement	• Appui opérationnel, formation d'acteurs locaux et conception de conditions prérequis; financement de 90%	Valorisation du comité de direction par rapport à l'organisation des tâches de gestion	• Formation sur le tas aux acteurs locaux	• Mise en place d'un cadre de gestion (outils, concepts)	• Aspects opérationnels	
Phase 2 : 1984-1997	PDMH : 1988	Dakar, région métropole.	• Bilan PATRGU • Résultats du projet des parcelles assainies • Besoin de consolidation de pouvoirs locaux • Absence de formation	• Délaissement d'interventions physiques pour la gestion	• Mobiliser les ressources locales	• Développement communal auto-suffisant	Autogestion d'acteurs locaux à travers les institutions promues	• Accent mis sur les mécanismes de financement où l'enveloppe à l'institutionnel est le double de celle du physicospatial. financement de 62%	Valorisation du plan de mise en œuvre plurinstitutionnel	• Validation des choix d'évaluateurs indépendants, réception d'états financiers, rapports d'avancement d'activités et justification des réalisations	• Participation institutionnelle, privée et civile: focalisation d'enjeux locaux: stimulation des ressources pour la décentralisation et la limitation des risques	• Engagement gouvernemental, expertise locale inactive	DPI
	AGETIP 1 : 1990	Territoire national	• Bilan du projet d'ATRGU • Problèmes de gestion Chômage/manque d'emplois • Intégration de ressources	• Programmes d'ajustement structurel	• Créer des emplois temporaires	• Construction des procédures d'emplois intensifs	Usage de la main d'œuvre locale en ville, maîtrise d'ouvrage délégué	• Financement de 50%	• Valorisation manuel de procédures	• Définition des critères d'efficacité du crédit, révision du portefeuille des projets, analyse, sélection et approbation d'exécution	• Création/emplois, facilitation de procédures, potentiel séduction, autonomie managériale et orientation vers le privé	• Disponibilité des fonds locaux, manuel de procédures limité	
Phase 3 : 1996-1997	AGETIP 2 : 1993	Territoire national	• Bilan du projet AGETIP 1 • Force civile et gestion urbaine • Décentralisation • Soutien gouvernemental de l'AGETIP • Affaiblissement de l'État	• Retrait de l'IDA, attrait externe, encouragement de la participation privée, civile et communautaire	• Étendre objectifs de l'AGETIP 1, former les acteurs, coordonner et décentraliser les structures et les activités	• Consolidation du développement socioéconomique national et la permanence	• Expansion et application d'approche AGETIP aux activités communales, mutuelle de garantie et convention avec gouvernement	• Test d'applicabilité des principes et des procédures, financement de 67 %	• Assistance technique au cycle adapté	• Contrôle et harmonisation des bénéfices financiers	• Emplois, formation, socioéconomie, participation, efficacité, autonomie, motivation, gestion par résultat, réseautage, internationalisation	• Durabilité/ résultats, adéquation/priorités, input/output, considération du potentiel communal, participation communautaire, communication	DPU
	PAC 1 : 1997	67 municipalités	• Bilan AGETIP 2 • Inadéquation entre capacités municipales et enjeux de la décentralisation	• Propension à la responsabilisation et à la gouvernance urbaine locale	• Appuyer la politique décentralisatrice, améliorer le financement, l'investissement et les infrastructures municipales	• Développement local, réformes juridiques et institutionnelles	• Développement institutionnel, investissement physique	• Financement équitable de 90%, appui des réformes fiscales, formation d'acteurs locaux	• Valorisation des arrangements entre acteurs institutionnels de mise en œuvre	• Contrôle du cycle relatif aux crédits	• Développement durable	• Validité/décentralisation, participation et coordination, capacités et pragmatisme	
Phase 4 : 1997-2006	PAC 2 : 2005	67 municipalités	• Bilan du PAC 1 • Absence de cadre municipal de maîtrise d'enjeux urbains	• Structures mobiles et stratégies de gouvernance locale	• Augmenter la provision d'infrastructures et des services urbains	• Adéquation outils de gestion urbaine/politiques internationales/investissements/gouvernance	• Opérationnalisation d'outils dans la construction de capacités, investissements et l'institutionnel	• Priorité d'audits, financement pondérée de 90%	• Planification opérationnelle politique du recasement	• Élaboration d'outils, contrôle du cycle et divulgation	• Interaction interinstitutionnelle verticale, articulation réalisation/escompte, durabilité, performance des acteurs	• Validité/mise en œuvre, articulation intermunicipale d'outils, finances municipales	DMD
	PRECOL : 2006	67 municipalités	• Persistance d'incapacité gouvernementale d'encadrer les communes suite au PAC • Absence de structure de gestion intermunicipale	• Intervention adaptées, durables, gouvernance urbaine locale	• Soutenir les communes et promouvoir le PRECOL	• Cibles du millénaires en partenariat	• Contrats municipaux	• Financement de 58,7 %	• Valorisation du partenariat interinstitutionnelle	• Partenariat interinstitutionnelle, coordination donateurs	• Que permettra le PRECOL dans les interventions urbaines au Sénégal sous le paradigme DIAM ?	• Quel est le rôle prospectif de la Banque face à la responsabilisation locale?	DIAM
Dynamique des projets			Raisons d'être, visions		Intérêts stratégiques		Intérêts politiques		Intérêts institutionnels		Recommandations		
			Combat contre la pauvreté par le développement résidentiel, développement institutionnel, gestion municipale trois fois, facilités des procédures de création d'emploi, maîtrise d'enjeux de la décentralisation, développement municipal, intermunicipal coordonnée et durable		Établir, maintenir/dialogue, réformer la gouvernance économique 4 fois, assister et assurer gouverne, toucher la population		Conquête de l'urbain, décentralisation et privatisation institutionnelle, et de la main d'œuvre locale, performance économique locale, décentralisation et développement municipal, finance et développement municipal, interaction municipale		Affirmation performance/domaine urbain, interlocuteurs efficaces en gestion urbaine, gestion autonomiste, entrepreneuriat local et privé, acteurs du développement économique national, référence/développement municipal, gestion urbaine instrumentalisée, coordination donateurs		Développement institutionnel, de capacités, de gestion décentralisée et privatisation, d'actifs locaux, institutionnalisme/procédures et extra, réseautage, conformisme/normes, interactionnisme/local/national/international, localisme du développement urbain sénégalais?		

En ce qui a trait à la forme, quelques constats permettent de caractériser cette dynamique. On constate d'abord la singularité du projet des parcelles assainies. Excepté la phase physicospatiale, le parallélisme est ce qui caractérise les autres projets. Dans la phase politicoinstitutionnelle, le projet de développement municipal de l'habitat démarre 24 mois avant la fin du projet d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine. Dans la phase productive, le Projet AGETIP 2 démarre 12 mois avant la fin du premier, exécuté en parallèle avec l'application du paradigme politicoinstitutionnel. Dans la phase municipale et décentralisation, le deuxième Programme d'appui aux communes démarre aussi 12 mois avant la fin du premier. La continuité représente l'évolution spatiotemporelle d'un cycle de projet à un autre en maintenant sa raison d'être sans que son concept fondamental ne change. La progressivité, quant à elle, signifie le changement d'un concept-clé, mais partant d'un projet à l'autre et visant la consolidation d'un paradigme. Après la phase physicospatiale, raffermir les paradigmes politicoinstitutionnel, productif, municipal et décentralisation étaient visés en vue de dynamiser l'investissement et l'ajustement municipal.

Progressivité et continuité mettent en évidence une trajectoire d'interactions des projets à plusieurs variantes. Les aspects visibles s'apparentent à la rupture, au parallélisme et à l'innovation alors que des controverses pouvant caractériser cette trajectoire restent invisibles (Tableau 27).

À retenir, l'ajustement municipal constitue le résultat des interventions urbaines de la Banque Mondiale au Sénégal entre 1972 et 2006. La trajectoire se compose des projets de développement urbain dont l'origine, l'opérationnalisation et l'évolution ont été examinées sous l'expression « dynamique ». Les mutations d'ordre structurel tendent vers le territoire. L'ajustement institutionnel transmuté pour l'ajustement

municipal s'expose à diverses influences factuelles. Le chapitre 6 se penche sur les interprétations de ce phénomène à la limite complexe et imprévisible.

Tableau 27 : La nature progressive et continue de la dynamique des projets

Projet	Période	Nature de la dynamique des projets	Phase		Observation
1 PPA	1972-1981	Début	1	DPS	Expérience fixe, pilote de tous les projets
2 PATRGU	1984-1997	Progressivité	2	DPI	Expériences progressives pour consolider la gestion urbaine
3 PDMH		Progressivité			
4 AGETIP 1	1989-1997	Progressivité	3	DPU	Expériences continues pour l'appropriation des capacités locales
5 AGETIP 2		Continuité			
6 PAC 1	1997-2006	Progressivité	4	DMD	Expériences continues vers la gouvernance urbaine locale
7 PAC 2		Continuité			
8 PRECOL	2006 et +	Progressivité	5	DIAM	Expérience consolidant la gouvernance urbaine locale

CHAPITRE VI : LA CONSTRUCTION D'UNE INSTITUTIONNALITÉ POLITICOADMINISTRATIVE : VERS UNE GOUVERNABILITÉ PROGRAMMÉE

L'intervention de la Banque Mondiale dans le développement urbain sénégalais induit une institutionnalité locale dans la structure politicoadministrative dont le principal résultat a été le changement dans la gouvernabilité à travers l'ajustement municipal. Dans ce chapitre, nous abordons l'interprétation de la dynamique des projets ayant produit une nouvelle gouvernabilité induite de l'extérieur à travers un processus cohérent, ce pourquoi on la qualifiera de programmée. Ce chapitre est structuré en trois sections.

La première section aborde la conceptualisation de la construction institutionnelle par la Banque au Sénégal eu égard au profil de la dynamique des projets de développement urbain. Cette conceptualisation correspond à quatre axes. Le premier axe se rapporte à la normativité de l'environnement structurel. Nous considérons l'hétérogénéité organisationnelle de la Banque comme génératrice de conflits et rapports de force centrés sur ses options stratégiques orientées vers la gouvernance urbaine locale flexible. Le deuxième axe a trait à la rationalité de l'apprentissage opérationnel. Nous voyons le réseau des savoirs comme principal vecteur selon les prismes environnemental et expérientiel dont l'évolution encadre les changements dans les objectifs des projets. Le troisième axe concerne le processus du *re-scaling*. Ce processus concerne la désétatisation comme une action où le transfert des responsabilités étatiques vers le local se combine avec l'abandon de certaines responsabilités macroéconomiques au profit des institutions internationales. Le quatrième axe correspond à la notion de gouvernabilité. Nous mettons en exergue les courants fondamentaux et associons la dimension programmée de la gouvernabilité

induite par la Banque. Cette dimension se cristallise par des jalons conceptuels encastrés dans l'évolution de la Banque, un processus de transformation, d'internalisation, d'endogénéisation et d'inculturation institutionnelle, un contact interactionniste inégalitaire entre l'acteur local et l'expert de la Banque, et la construction d'une institutionnalité locale dans la structure politicoadministrative imposée par le néolibéralisme occidental.

La deuxième section du chapitre est consacrée aux logiques de la dynamique des projets étudiés. À travers la convergence triangulaire, la perspective proposée reste adaptative, flexible et proactive. L'analyse documentaire à la base de notre recherche montre une volonté hégémonique d'ajustement municipal par la Banque pour réguler le développement urbain sénégalais.

Nous terminons le chapitre par le rappel et la discussion des hypothèses de la recherche, ce qui débouche sur une analyse qui donne à voir les organisations de développement international comme des structures hétérogènes dont le cycle des projets illustre la trajectoire et la géographie des actions et des effets sur les plans morphologique, institutionnel, économique, territorial et politique.

6.1. Le profil de la dynamique des projets de développement urbain

Outre la normativité de l'environnement structurel, où les institutions du développement apparaissent hétérogènes, l'apprentissage opérationnel constitue un vecteur du profil de la dynamique des projets de développement urbain. Structurant, le *re-scaling* caractérise le système institutionnel suivant une verticalité et une horizontalité articulées par l'interaction. Préconstruit, ce système est une reconfiguration spatiotemporelle par la gouvernabilité induite au Sénégal.

6.1.1. La normativité de l'environnement structurel et l'hétérogénéité institutionnelle

Recentré sur la gouvernance urbaine locale flexible, l'environnement structurel constitue un pivot dont la normativité permet des ajustements contextuels pour l'orientation des projets. On se réfère aux normes qui sous-tendent cette gouvernance.

6.1.1.1. Les normes et la normativité comme référence

Les normes renvoient aux règles, aux lois et à des principes unificateurs. Elles constituent un cadre historique pré-existant en référence auquel les actions se définissent et prennent un sens. Leur préséance en ce qui concerne les opérations, les stratégies et les mécanismes de gestion explique la dynamique d'un projet de développement. Ainsi, la prise en compte de ces règles, lois et principes constitue une base pour l'analyse de la dynamique des projets de développement. Cela donne à voir une tendance à l'*isomorphisme* dont parlent certains analystes néo institutionnalistes comme Powell et DiMaggio (1991). Les visées institutionnelles et la formulation des recommandations orientent la dynamique d'un projet de développement. Dans le cas que nous étudions, celui-ci s'enracine dans les normes de la Communauté de développement international à laquelle appartient la Banque Mondiale qui, de plus, s'inscrit dans le système d'organisations de Bretton Woods.

La normativité est une référence importante des orientations des priorités stratégiques. Cette référence résulte des choix consensuels et de certains compromis au sein de la Banque. Compromis et consensus supposent un certain pluralisme au sein de la Banque Mondiale. Elle constitue en effet une structure hétérogène. Cette hétérogénéité institutionnelle de la Banque explique en partie la dynamique des projets étudiés. Toutefois, l'hétérogénéité en question reste elle-même dynamique, tout en étant limitée. Autant le roulement du personnel est constant, autant différentes sous-structures interviennent dans la définition des priorités.

Tout d'abord, la trajectoire des projets est marquée par les conflits d'intérêts, la tension entre les acteurs, la confrontation de leurs idées, les contradictions des approches mises de l'avant et la divergence des options. Cela constitue le reflet de l'hétérogénéité institutionnelle de la Banque. La traduction dans les stratégies opératoires et dans les options de développement urbain reflète les différentes sensibilités individuelles et collectives à des problèmes locaux. Par ailleurs, si elle n'est ni homogène ni statique, l'évolution de ses pratiques s'inscrit dans la poursuite des objectifs de cette organisation.

6.1.1.2. L'isomorphisme à la gouvernance urbaine locale flexible

À l'image de l'environnement macroéconomique et sociopolitique lié au développement international, le cadre de la gouvernance urbaine mondiale dans lequel s'inscrit la Banque se recentre sur des normes de gouvernance urbaine locale flexible. Le développement urbain a été un des principaux champs d'activité de la Banque Mondiale depuis la fin des années 1960 au Sénégal. Les projets qui s'y rattachent ont dû par conséquent respecter les orientations visant le gouvernement local, qui s'est imposé progressivement comme l'un des fondements de la gouvernance urbaine locale flexible. On peut alors analyser la dynamique des projets étudiés à l'aide de ce cadre normatif.

La priorité physicospatiale du projet des parcelles assainies se situe au cœur des enjeux suivants : pauvreté, manque d'infrastructures et de services urbains, pénurie du logement, modèles étatiques qui excluent les catégories à faibles revenus. Ce projet naît dans un contexte où le Keynésianisme domine. Les objectifs visés s'inscrivent dans une stratégie qui privilégie l'intervention dans le domaine foncier, infrastructurel et résidentiel sous le contrôle étatique. L'échelle territoriale de la gouvernance coïncide avec l'administration centraliste nationale et, d'autre part, avec le niveau mondial puisque les normes sont dictées par la Banque Mondiale. Le contrôle

exclusif de l'État remarqué dans la gestion du projet des parcelles concorde alors avec les règles prônées dans les années 1970 pour réguler le développement urbain. L'acteur étatique sénégalais est cependant contraint par l'acteur international qu'est la Banque Mondiale, ce qui provoque des alliances, ainsi que des contradictions et des conflits.

La stratégie de l'autoconstruction domiciliaire par les pauvres reconnaît à ceux-ci un rôle d'exécutants dans le développement. Les objectifs de la construction résidentielle n'ont cependant pas été atteints et les ressources locales se sont avouées insuffisantes pour la réalisation de ce plan stratégique. Ces constatations associées aux outils de gestion locale et externe justifient un bilan mitigé de l'application de cette stratégie et a conduit les responsables de la Banque à établir une nouvelle stratégie : celle de la priorité politicoinstitutionnelle des années 1980. Cette nouvelle stratégie amorce une rupture avec le cadre Keynésien qui dominait précédemment.

En effet, pour la dynamique initiale, nous avons identifié le courant keynésien. La priorité sous-jacente correspond à l'économie du développement. On promeut la priorité physicospatiale visant l'aménagement du sol pour combattre la pauvreté urbaine, ce qui place le gouvernement national au centre de cette approche. L'État reste au cœur des interventions, nonobstant son manque de liberté d'action. Traduite par les projets d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et de développement municipal et de l'habitat, la nouvelle priorité s'inscrit dans un contexte local de faiblesse institutionnelle illustrée par les échecs du projet des parcelles et le besoin de consolider les pouvoirs locaux. Désormais, on prône la valeur et la force des institutions locales pour stimuler le développement économique (Banque Mondiale, 2003; 2002a), une orientation favorable au développement des capacités institutionnelles, à la performance économique et au développement communal. C'est un nouveau paradigme qui est mis en œuvre.

Le rapport entre l'environnement institutionnel et les variables des projets politicoinstitutionnels ne trahit pas la dynamique vers cette priorité. En revanche, la considération des échecs en ce qui concerne les aspects opérationnels et surtout l'engagement du gouvernement, ainsi que le manque de dynamisme de l'expertise locale expliquent l'évolution vers les projets politicoinstitutionnels. Les idées de l'économie néolibérale et la perspective néo-institutionnelle englobent le concept de gestion urbaine en émergence.

Aux débuts des années 1990, la gouvernance urbaine prend une autre couleur. La productivité urbaine devient prioritaire puisque le contexte local des projets AGETIP reste marqué par le chômage et le sous-emploi que plusieurs chercheurs tels que Osmont (1995) ont liés aux programmes d'ajustement structurel imposés de l'extérieur. La ligne tracée par ces programmes porte la couleur locale. Elle vise spécifiquement l'encouragement de la participation privée, civile et communautaire aux objectifs de développement socioéconomique (Bruyn, 2005; Brunell et Calvert, 2004; Carley, 2001; Akuhata-Brown, 1999; Kaul, 1996; Adamolekum, 1996; Shand, 1996; Atomate, 1996; Pope, 1996b). Le concept de *gouvernance* devient associé à la décentralisation structurelle à court terme favorisant le lien entre l'État et l'entreprise privée. Au Sénégal, ces stratégies privilégient la main d'œuvre locale et l'expansion des activités dans les communes ainsi que la construction d'arrangements institutionnels d'acteurs favorisant la gouvernance locale.

Quant à l'évolution des projets politicoinstitutionnels vers les projets voués à la productivité urbaine, nous avons aperçu le raffermissement du développement institutionnel. Raffermissement aussi de la gestion urbaine efficace, concept qui matérialise la priorité productive et la notion de « bonne gouvernance » que la Banque a privilégiée à une échelle plus globale. Le concept de gouvernance urbaine locale émerge en force pendant que celui de gouvernement national se métamorphose avec la globalisation et la privatisation, ainsi qu'avec l'implication de la société civile

et la participation communautaire. Les projets productifs se régionalisent et s'internationalisent afin d'allier l'action physicospatiale et la priorité politicoinstitutionnelle.

C'est à la fin des années 1990 que le Programme d'appui aux communes est entrepris alors que la Banque Mondiale s'allie aux structures internationales exigeant qu'on tienne compte du concept de « bonne gouvernance ». L'orientation urbaine locale marque le cadre normatif de référence dans lequel la priorité orientée vers la gestion municipale et la décentralisation sera appliquée. Outre le bilan des expériences passées, le contexte que dessine cette phase d'interventions urbaines au Sénégal souscrit à la responsabilisation locale ainsi qu'aux prescriptions des structures mobiles protectrices des valeurs associées à la gouverne locale. Aussi, la correspondance des objectifs, des stratégies opératoires et des mécanismes de gestion doit-elle favoriser la décentralisation. Les réformes institutionnelles prescrites, les outils construits, les capacités développées, les actions d'investissements privilégiés, tout cela respecte les normes qui encadrent le développement local.

La priorité municipale et la décentralisation correspondent à la construction des stratégies d'investissement urbain et de gestion municipale. Les priorités à la mode s'affirment par des valeurs associées aux rapports interactifs non seulement entre les protagonistes institutionnels, mais aussi entre les composantes des projets désormais logés au niveau municipal. La gouvernance urbaine locale est pensée en vue d'interventions adaptées et durables. Le cadre normatif dans lequel elle s'inscrit intègre les *cibles du millénaire* de la lutte à la pauvreté établies par les Nations Unies.

Les orientations stratégiques s'imbriquent dans un contexte de savoir au sujet du développement porté par un réseau, que nous appelons réseau des savoirs. L'évolution des projets assimilés à la priorité orientée vers l'action municipale et la décentralisation vers les projets centrés sur l'investissement et l'ajustement municipal

constitue le cadre dans lequel les concepts développés par le réseau des savoirs contribuent à l'institutionnalisation du développement urbain local, intégrant les valeurs mondialisées, où la coordination des bailleurs de fonds et des ressources s'avère indispensable. La gouvernance urbaine locale reste le concept phare de cette phase. On recentre le développement urbain sur l'investissement et l'ajustement municipal. On veut rendre un pouvoir d'action aux municipalités, tout en assujettissant les actions de développement à des normes financières plus strictes.

6.1.2. La rationalité de l'apprentissage opérationnel

La rationalité qui sous-tend l'apprentissage opérationnel donne à voir le rôle des agents dans le processus qui oriente la formulation des stratégies de développement.

6.1.2.1. Les caractéristiques et les sources

L'apprentissage opérationnel se caractérise par les facteurs déclencheurs, les agents, les processus et l'effet. Autant les déclencheurs identifiés dans les différents contextes locaux et globaux permettent aux agents de formuler des processus menant à des transformations, autant cet apprentissage se recentre sur deux sources inductives. La première source est liée au savoir environnemental et la deuxième au savoir expérientiel.

La source environnementale de l'apprentissage se trouve dans le contexte paradigmatique auquel adhèrent les différents agents. Comme ceux-ci changent, la traduction de ce changement se reflète dans des organisations en charge du développement urbain aussi bien sur le plan international que sur le plan local. Les changements paradigmatiques se conjuguent avec l'évolution des connaissances. D'une part, la production des réseaux de savoirs se matérialise dans l'évolution des priorités des projets et, d'autre part, elle correspond aux transformations

organisationnelles résultantes⁷⁷. L'isomorphisme entre les valeurs prônées par les idéologies développementales et les priorités identifiées dans différents projets induit l'apprentissage de tous les acteurs en ce qui concerne la dynamique des projets de développement urbain de la Banque au Sénégal⁷⁸.

La source expérientielle de l'apprentissage est en fonction des leçons tirées des différents projets par les agents de la Banque, mais aussi par les intellectuels qui leur donnent une base théorique. Le bilan d'un projet prend ainsi une perspective normative qui explique le passage d'un projet à l'autre jusqu'à l'ajustement municipal. L'apprentissage expérientiel redonne une certaine force à l'agent ainsi qu'aux structures qui orientent les actions.

6.1.2.2. Le leadership des agents

À la fin des années 1960, les stratégies qui prônent l'importance de lutter contre la pauvreté et d'accroître l'économie urbaine coïncident avec l'arrivée de Robert S. McNamara à la tête de la Banque⁷⁹. Grâce à ses collaborateurs, le leadership de ce personnage a encouragé le développement des villes par l'intermédiaire de la lutte à la pauvreté.

La succession des projets de développement urbain de la Banque au Sénégal a aussi été influencée par des individus qui ont assuré un leadership qui a influencé la conception des objectifs et des stratégies destinées à faire face aux enjeux du développement des villes. Ces enjeux concernent l'accentuation des problèmes de

⁷⁷ Selon le philosophe Rochet, Claude à ce sujet, la *transformation des organisations est liée à celle des projets* (<http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/plan.html>).

⁷⁸ Les approches du développement identifiées ont trait au keynésianisme, à l'institutionnalisme, au néoinstitutionnalisme, au néolibéralisme, à l'économie du développement et à la gouvernance locale. Rappelons que les priorités sont d'ordre physicospatial, politicoinstitutionnel, productif, municipal et décentralisateur, et d'ajustement municipal.

⁷⁹ On dit de ce personnage qu'il cherchait à légitimer la transition du rural à l'urbain : *Going further, McNamara tragic experience as secretary of defence, and his driving, missionary personality lent themselves to the dismissive view that there was an element of immediate, personal need and precipitation in the way in which he took up the cause of poverty alleviation* (Kapur et al, 1997a).

logement pour les pauvres des grands centres, la correction des politiques étatiques et l'insuffisance des infrastructures et des services urbains. Le personnel et les experts agissent sur la conception des projets. Le staff et les spécialistes en développement urbain de la Banque Mondiale, tout comme les bailleurs de fonds, jouent un rôle influant dans l'orientation des projets afin de combler ce qu'ils considèrent comme des lacunes en matière de gestion, de formation, de financement et de logistique⁸⁰.

Même si la priorité d'ordre politicoinstitutionnel amorce une tendance vers l'abandon de la priorité physicospatiale, la dynamique des projets en tient compte. C'est l'interaction entre ces deux options qui oriente les nouveaux projets. Cette interaction, en fait, s'appuie sur les acquis de l'assistance technique afin de construire la phase politicoinstitutionnelle.

Experience elsewhere has demonstrated that technical assistance is more effective when provided in conjunction with physical investments. Projects that combine both can reward institutional progress with funding for popular investments, something that a stand-alone technical assistance operation cannot offer. The experience of the present project was assessed in light of these broader conclusions and lessons (Banque Mondiale, 1993).

Dans la transition des projets politicoinstitutionnels aux projets productifs, certains agents identifiés dans le cadre stratégique et gestionnaire ont élaboré des systèmes de gouvernance urbaine locale pour créer et propager l'information indispensable à la productivité urbaine. Mentionnons le cas de James D. Wolfensohn, président de la Banque entre 1995 et 2005, qui a placé son leadership sous le signe de l'amélioration de la gouvernance, de l'investissement, de la transparence et des systèmes financiers. Les acteurs locaux engagés dans ces projets ont matérialisé ces différents thèmes dans le cadre de la mise en œuvre des projets.

⁸⁰ À la suite des missions de travail ou d'exploration, on dresse les rapports dont la Banque se sert pour ses politiques. Par exemple, au plan procédural : [...] *report is based on the information supplied by Government and the finding of an appraisal mission composed of Messrs. J. Yenny (chief of Mission), N. Carrere and L. Moss, who visited Senegal in November/December 1971. The appraisal mission was also assisted by Mr R. Merrill of the UN Centre for Housing, Building and Planning, and Mr. A. Van Dort (Consultant) (Banque Mondiale, 1972a).*

Comme James D. Wolfensohn, Paul Wolfowitz, président de la Banque entre 2005 et 2007, s'avère un agent important pour sa contribution à l'élaboration d'un nouveau cadre du développement dont les valeurs sont la transparence, la privatisation, l'imputabilité, ainsi que le développement participatif, autocentré et régulé (Wolfensohn, 2003; Wolfowitz, 2005).

L'observation des stratégies et de la gestion de ces programmes montre que des agents ont tracé de nouveaux axes pour le programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (Banque Mondiale, 2006b). Ces agents sont encadrés par le réseau des savoirs défenseur de la gouvernance urbaine locale comme cadre relationnel des institutions, ainsi que par des organismes internationaux comme UN-HABITAT (2005), qui encouragent cette optique de gouverner. On privilégie désormais le développement local et la mobilisation des parties prenantes. Tout ceci aboutit à la valorisation du partenariat dans un cadre coopératif et cohérent des protagonistes et à l'élaboration d'un objectif interactionniste dans le développement urbain, intégrant une stratégie et une politique de consultation de la société civile (Batley, 2001). L'objectif devient celui de promouvoir l'engagement et la participation de celle-ci, la gestion fondée sur la collaboration opérationnelle et les partenariats institutionnels, autant à l'échelle globale et nationale que locale, en vue de la gouvernance urbaine locale flexible applicable à différents niveaux de la scène urbaine. Ce canevas est défini dans le document *World Bank-Civil Society Engagement, Review of Fiscal Years 2002-2004* approuvé par le Groupe Banque Mondiale⁸¹ (Banque Mondiale, 2005e).

Au total, les différents projets de développement urbain ont évolué sur la base de l'expérience des projets précédents. Les concepts entrant dans la définition de chacun

⁸¹ Le Groupe Banque Mondiale comprend cinq agences : « International Bank for Reconstruction and development (IBRD), International development Association (IDA), Internationale Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) et International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID).

constituent des supports. Chaque projet explique celui qui le précède, par l'ajout ou le retrait de certains éléments, ce qui correspond à des modifications⁸² (Fear, 2001). La première action de la Banque dans le domaine urbain proposée au début des années 1970 par Robert S. McNamara et ses collaborateurs applique les orientations des recherches pionnières qui exhortent les capacités des pauvres et la participation à l'auto-construction domiciliaire⁸³. Moins que les acteurs locaux, l'introduction d'un nouveau staff à la Banque acquis pour la cause urbaine et les changements organisationnels a beaucoup influencé les nouvelles politiques pour les villes.

6.1.2.3. Le réseau des savoirs

Le processus d'apprentissage opérationnel de la part des agents de la Banque et des acteurs nationaux et locaux participe à la délimitation d'un nouveau champ d'activités et au lancement d'une série de réflexions, d'études et de recherches autant académiques que professionnelles ayant permis la production, la diffusion et l'expérimentation des savoirs (Stein, 2001; Stren et Kjeliberg Bell, 1995; Kjellberg Bell, 1995; Stren et Letemendia, 1995). Les jeunes défenseurs du développement urbain des pays en développement comme John F.C. Turner et Michael Alain Cohen souhaitent résoudre les problèmes tels que l'importance des populations sans logement décent, l'accroissement du logement informel et l'inadéquation des politiques locales fondées sur une approche *prêt-à-habiter* aux coûts inaccessibles aux bas revenus. En d'autres mots, il s'agit de problèmes concernant l'absence d'infrastructures et de services urbains pour les pauvres causés par la situation de sous-développement, voire de dépendance des pays, et exacerbés par les politiques locales. L'apprentissage opérationnel en développement urbain s'enracine dans la priorité physicospatiale par l'émergence d'un réseau des savoirs à partir de

⁸² Par exemple, les deux projets axés sur la décentralisation expliquent ceux qui sont centrés sur les AGETIP par une plus grande place accordée aux collectivités locales que cela ne l'était pour ces derniers.

⁸³ À ce sujet, les travaux des Nations Unies, de Crane, d'Abrams, de Turner, de Mangin, de Parlman et de Cohen constituent des références (Ramsamy, 2006).

l'expérience sénégalaise des parcelles assainies. Ce réseau constitue le principal jalon du processus d'apprentissage fondé sur l'expérience des projets auquel nous nous sommes référés précédemment. En somme, la dynamique des projets de développement de la Banque Mondiale au Sénégal entre 1972 et 2006 s'imbrique dans l'évolution du réseau des savoir. L'imbrication de cette dynamique dans le réseau en question est un facteur déterminant des transformations institutionnelles résultantes et qui ont conduit à l'ajustement municipal.

En effet, les concepts de développement institutionnel et de gestion urbaine promus dans les années 1980 conduisent à la prise en compte du local dans les projets afin de mieux faire face à la faiblesse des ressources accessibles aux collectivités locales et à la crise économique et financière que traverse alors le Sénégal. Aussi, la promotion du développement économique encourage-t-elle la participation locale, la privatisation et la collaboration des populations cibles. Ces éléments se retrouvent dans la phase politicoinstitutionnelle que l'assistance technique aidera à construire en vue de la programmation des investissements pour promouvoir l'efficacité des politiques d'habitat et les services urbains.

En référence aux concepts en vigueur dans l'environnement structurel, les agents et le réseau des savoirs ont construit et entretenu un discours nourricier autour de la priorité politicoinstitutionnelle à la fin des années 1980, tout comme pour l'élaboration des projets correspondant aux différentes priorités⁸⁴. D'où le processus d'apprentissage opérationnel.

Si le réseau des savoirs a élaboré les concepts inspirant, les systèmes ou réseaux de gouvernance urbaine locale que la Banque a télécommandés à travers les projets urbains, les acteurs locaux municipaux ne sont pas absents de ce processus.

⁸⁴ Il importe de souligner le rôle joué par le gouvernement du Canada dans l'évaluation de l'intervention physicospatiale de la Banque Mondiale et la recommandation qu'il avait formulée en faveur de la privatisation des activités du développement (Pearson, 1969).

L'Associations des maires représente un acteur important de la municipalisation et de la décentralisation. Aussi, l'administration centrale et le personnel local ont fortement participé aux activités du Programme d'appui aux communes⁸⁵. Ces acteurs, en plus des entreprises et des consultants ayant reçu une formation lors des opérations, ont contribué à l'implantation des programmes. Ce processus génère un changement visant l'implication civile tout en assurant la coordination entre le privé et le public.

6.1.2.4. La contribution de l'apprentissage à l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain

Notre recherche a permis de dégager les jalons du processus suivi par la Banque pour dynamiser ses projets. La Banque a d'abord mis en place un cadre de gestion, puis s'est attelée à la conception des objectifs et des stratégies opératoires pour ensuite considérer le contexte et enfin le bilan de ces projets. Par contre, la logique de l'apprentissage que nous venons de tracer peut faire intervenir un autre élément : le contexte incluant des bilans différents, la gestion par des mécanismes accordant de l'importance au local, les stratégies permettant des objectifs dont le bilan diffère de ceux connus. Une différence s'obtiendrait par exemple sur la responsabilisation visée, compte tenu des parts de financement local.

L'autre contribution de l'apprentissage opérationnel dans l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain se rapporte à la comparaison des contextes locaux et externes. Le contexte local est le siège des problèmes à solutionner par les interventions prioritaires alors que la conceptualisation du développement (économique) appliquée est construite par l'environnement externe. D'ailleurs, ce schéma a été constaté, d'où la remarque suivante : [...] *one of the problems of viewing external agents as the overriding force behind the policies*

⁸⁵ L'administration centrale est représentée par les Directions de l'Urbanisme et de l'Architecture, des Travaux Géographiques et Cartographiques, du Trésor et de la Comptabilité Publique, des Collectivités Locales et la Direction Générale des Impôts et Domaines (Banque Mondiale, 1997b).

adopted in the Third World is that developing countries are depicted as objects rather than subjects (Zanetta, 2004). Là aussi, une inversion permettrait des apprentissages inspirés d'une dynamique différente. L'environnement local cesserait d'être le lieu des problèmes à résoudre, mais le lieu de production d'idées et de concepts susceptibles d'inspirer des projets.

En conclusion pour expliquer l'effet des projets à la lumière de l'apprentissage, nos résultats permettent de voir l'application d'une dynamique programmée de l'extérieur. Les déclencheurs de l'apprentissage sont externes et internes :

- de l'externe, nous distinguons les idées dominantes, les systèmes de croyances à la mode, les paradigmes considérés et les concepts en vigueur. À ces déclencheurs s'ajoutent le changement de leadership et du staff à la Banque sur le plan organisationnel, les productions par le réseau des savoirs sur le plan scientifique, la gestion de la conjoncture macroéconomique, la portion externe de la gestion sur le plan technologique et les structures mobiles;
- de l'interne, nous spécifions le bilan des projets réalisés par la Banque, les enjeux locaux du développement urbain, la conjoncture sociopolitique et économique, les politiques locales et la portion locale de la gestion des projets.

Les acteurs/agents/promoteurs se constituent généralement :

- sur le plan externe, de la présidence et du staff de la Banque, du réseau des savoirs qui construit les concepts et encourage les paradigmes développementaux, des experts, de l'assistance technique, des consultants, de tout système organisationnel qui promeut le développement urbain et des structures mobiles;
- sur le plan local, du staff gouvernemental, privé et des organisations bénéficiant d'une formation par la Banque et de certains acteurs locaux qui tirent profit des projets.

Les processus d'apprentissage conduisent vers de nouvelles priorités. Le processus est enclenché par les recommandations des phases passées. Ces recommandations émanent du réseau des savoirs. Les effets de dynamisation des projets sont à la base

des orientations physicospatiales, politicoinstitutionnelles, productives, municipales/décentralisatrices, financières et d'ajustement municipal.

En fin de compte, les dynamiques explorées sont explicables par l'apprentissage que les agents et acteurs réalisent progressivement, lequel est un facteur d'isomorphisme. En considérant les changements dans l'environnement institutionnel, on y voit un développement de paradigmes, de réformes institutionnelles ou de transformation des politiques (Payne et Grover, 2004), qui engagent les organisations internationales du développement ainsi que les acteurs nationaux et locaux dans un contexte plus global de *re-scaling* du pouvoir et des politiques publiques (Brenner, 1999).

6.1.3. Le *re-scaling*

Le changement de paradigme correspondant à l'évolution des projets de développement urbain s'est matérialisé par trois actions convergentes vers l'ajustement municipal et définissant le *re-scaling*. En premier lieu, le transfert des responsabilités vers le local s'est opérationnalisé en termes de délégation, de déconcentration et de décentralisation administrative et territoriale. Cela redéfinit le local comme un terrain d'expérimentation de l'activité privée, civile et communautaire, contrairement au modèle centraliste à référence keynésienne. Bien qu'utilisant un cadre institutionnel élargi, on prône une orientation locale de la gestion. Ainsi, les stratégies opératoires sont supervisées par un comité intégré, qui s'avère primordial pour les orientations qui accordent une grande place au local. Le rôle de la formation d'élus locaux se justifie dans ce sens (Boyce, 1984). Tout ceci montre comment les stratégies opératoires servent de guide vers d'autres priorités. Encore que la concentration des projets à Dakar ouvre le besoin de la décentralisation. La priorité politicoinstitutionnelle devrait s'inscrire dans un cadre gestionnaire intégrant les acteurs nationaux et la Banque Mondiale (Lethem et Riley, 1982). En deuxième lieu, l'abandon de certaines responsabilités globales telles que la

coopération et la coordination des donateurs s'est manifesté au profit des institutions internationales. En matière de gestion, cela a été amorcé afin qu'un cadre externe et mixte veille à la maintenance et au contrôle opérationnel et administratif du projet des parcelles pour l'allocation des ressources, le remboursement et les règlements. Dans cette logique, la Banque entend jouer un rôle d'intermédiation. En troisième lieu, le renforcement de l'autorité locale vise à favoriser la restructuration de l'espace administratif. On porte certaines valeurs représentant des valences positives associées à la priorité politicoinstitutionnelle, soit la participation locale, la privatisation, la consultation locale, la collaboration des populations cibles, l'assistance technique et l'intégration du développement institutionnel à l'intervention physique. En résumé, les processus d'abandon de certaines responsabilités globales et du renforcement de l'autorité locale résument la désétatisation, qui est un affaiblissement du pouvoir étatique au profit certes d'une construction des capacités civiles, mais aussi, et surtout, du capital privé et des intérêts privés.

6.1.4. La notion théorique de gouvernabilité

La gouvernabilité repose sur trois pivots : les problèmes, la politique et les solutions. La notion de gouvernabilité s'applique bien à l'explication de la dynamique des projets à l'étude. Par exemple, la dynamique du projet des parcelles assainies de la Banque Mondiale au Sénégal en 1972 réside dans *la conjonction des **problèmes** d'habitat, de la **politique** de développement physicospatial et des **solutions** à la pénurie de logements pour les pauvres et des ressources pour la construction résidentielle. En ce qui concerne la politique de référence, elle est soutenue par les forces structurelles favorables aux interventions de nature physicospatiale. Les **solutions**, quant à elles, sont matérialisées par les objectifs, les stratégies et la gestion visant à aménager les parcelles équipées accessibles à l'auto-construction des logements par des bas revenus.*

6.1.4.1. La conjonction des courants de gouvernabilité

Alors que les États africains comme le Sénégal cherchent les moyens de sortir du joug colonial et veulent se reconstruire, la Banque Mondiale œuvre dans le développement infrastructurel en proposant un nouveau cadre d'actions en priorité sur les politiques urbaines, les politiques d'urbanisation et les politiques régionales (Cohen, 1973a). Or, nonobstant les critiques formulées à l'égard du rôle des gouvernements quant au développement, ceux-ci restent la voie incontournable pour la coopération entre la Banque et ses pays membres. Autant l'État demeure l'interlocuteur pour tout projet de développement des organisations internationales, autant il constitue une des cibles pour les stratégies opératoires de la Banque qui, par ce moyen, cherche à programmer l'action étatique.

La Banque établit ce que Schneider et Ingram (1993) appellent lien logique ou logique causale crédible entre la priorité au projet des parcelles assainies et les cibles construites pour les objectifs, les stratégies opératoires et les mécanismes de gestion. Tout cela a été influencé par les pressions liées aux enjeux du développement urbain local et aux valeurs prônées de l'externe, facteur d'isomorphisme par rapport à la normalité caractérisant l'environnement institutionnel des années 1960.

Nous fondons l'interprétation de la dynamique des projets d'*assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et de développement municipal et de l'habitat* de la Banque Mondiale au Sénégal en 1984 et en 1988 sur la *conjonction des **problèmes** institutionnels, de la **politique** de développement politicoinstitutionnel et des **solutions** matérialisées par les objectifs, les stratégies et plus spécifiquement la gestion de projet. Le bilan du projet des parcelles assainies réalisé par la Banque Mondiale soulève les insuffisances des projets et la faible expertise des responsables de leur application, ainsi qu'un contexte de crise économique et financière. C'est ainsi qu'on s'oriente vers une politique de développement politicoinstitutionnel, tout*

en créant et en consolidant les institutions par l'assistance technique en gestion. Il faut donc dès lors non pas seulement transférer des responsabilités aux acteurs locaux, mais cerner les habilités des acteurs locaux crédibles, quitte à changer de cible.

La référence au développement politicoinstitutionnel pour souligner la nouvelle priorité des projets s'impose vers la fin des années 1970 et au début des années 1980 par des forces géopolitiques et macroéconomiques. Tout d'abord, ces forces externes doivent combler les lacunes politicoinstitutionnelles de la priorité physicospatiale suivant le principe de la conformité aux changements environnementaux. Ainsi, émergent des pratiques expérimentales encourageant le partenariat entre les secteurs public et privé (Payne et Grover, 2004), conformément à une tendance dominante dans le domaine du développement urbain et régional (Gagnon et Klein, 1991; 1992; Klein, 1992).

Dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1983, la Banque consacre la deuxième partie aux aspects institutionnels et gestionnaires du développement, qu'elle désigne d'ailleurs comme thème spécial. L'aspect institutionnel prend la forme d'une approche de développement institutionnel élaboré et défini de la manière suivante :

« Le développement institutionnel interroge la capacité d'une institution à faire un usage efficace des ressources humaines et financières disponibles. C'est un processus de mise en place de nouveaux modèles de comportement et d'action durable portés par des normes, des standards et des valeurs propres au pays concerné. Le DI est essentiellement l'ensemble des moyens par lesquels on rend les institutions aptes à mobiliser de manière efficace les ressources humaines et financières disponibles. Le DI est aussi la capacité d'une institution à faire un usage efficace de ses ressources » (Ndongo, 2002).

Les écrits accordant la priorité au développement politicoinstitutionnel reconnaissent le rôle capital des institutions en tant que parties prenantes du développement économique à long terme (Paul, 1990a). Outre l'influence idéologique des artisans du développement institutionnel, des paradigmes et des concepts inspirants servent

d'appui et donnent une légitimité à la Banque Mondiale centrée sur le politique et les institutions. En effet, les sociétés occidentales, et même la société japonaise, ont reconnu l'importance d'établir des institutions économiques, sociales et politiques efficaces. Aussi, les succès historiques enregistrés et l'importance accordée au développement institutionnel ont conduit à l'adoption de cette approche par la Banque Mondiale (Kapur et *al*, 1997a). Si le développement institutionnel avait déjà préoccupé les économistes du développement à l'instar de Rostow (1960; 1970; 1975) et Hirschman (1967), ce n'est qu'au milieu des années 1970 que cette orientation se matérialise à travers des programmes concrets à la Banque Mondiale.

Dès lors, le développement politicoinstitutionnel et la gestion deviennent des références prioritaires pour la Banque. Aussi, un cadre de gestion urbaine émerge-t-il suite à une réforme impliquant la participation locale. Certainement inspirée par les exemples britannique, américain et japonais, la Banque Mondiale donne priorité au local. Cette priorité était annoncée dans les stratégies opératoires comme le résultat d'une correction des lacunes du secteur public, ce qui donne lieu à un ajustement. Les arguments qui soutiennent cet ajustement montrent comment la Banque Mondiale est exposée aux influences géopolitiques et macroéconomiques et comment celles-ci se répercutent dans ses projets de développement urbain (Ramsamy, 2006).

La gestion urbaine est au cœur de ces changements. Ainsi, des cibles qualitatives et quantitatives ont été construites pour les objectifs et les stratégies opératoires afin de permettre la réussite institutionnelle, considérée dès lors comme la panacée du développement.

La dynamique des projets AGETIP 1 et 2 de la Banque Mondiale au Sénégal en 1989 et en 1993 est fondée sur la *conjonction des **problèmes** de chômage et de sous-emploi, de la **politique** de productivité urbaine et des **solutions** qui visent la productivité. Les problèmes, qui relèvent du bilan des projets d'assistance technique*

pour la réhabilitation et la gestion urbaine et de développement municipal et de l'habitat, sont formulés en mettant en exergue l'incompétence des acteurs publics pour la création d'emplois, la faible expertise communale et privée, et l'importance de l'informel. Les forces structurelles sont ici favorables au développement de la productivité urbaine. Les solutions sont matérialisées par les objectifs, les stratégies et la gestion visant à produire en dynamisant les sous-projets créateurs d'emplois, en assurant la formation aux municipalités et aux petites et moyennes entreprises, en instaurant un manuel de procédures et en assumant des améliorations socioéconomiques, procédurales et institutionnelles.

La productivité urbaine devient l'objectif prioritaire des projets productifs. En plus de prôner la priorité politicoinstitutionnelle, les organisations de développement international accentuent les pressions envers les États pour qu'ils appliquent le concept de *gouvernance* qui émerge en force au cours des années 1980. Les projets voués à la productivité surviennent dans un **contexte** idéologique marqué par l'effort des institutions internationales d'appliquer les programmes d'ajustement structurel. Entre temps, l'arrêt des décaissements encourage le développement du secteur privé. Alors que la présence de la société civile devient une exigence internationale, on élabore des stratégies favorables au privé, à la transformation du rôle de l'État, aux idées de base de l'économie néolibérale, ce qui se traduit par l'option de la productivité urbaine (Kumar, 2005; Abers, 1998; Blackburn et Holland, 1998; Blackburn et *al*, 2000).

La productivité urbaine est mise en priorité dans les programmes à partir des années 1990. Cette phase englobe les notions de participation locale, d'appropriation et de répliquabilité. Ces notions avaient déjà été débattues au sein du réseau des savoirs en appui à l'économie néolibérale. Si pour Nzuzi (1989), l'objectif est de parvenir à bâtir l'Africaville, une future ville authentiquement négroafricaine, les agences d'aide, comme la Banque Mondiale, recherchent l'efficacité et la rentabilité des projets.

Associée à la gouvernance, l'idée même de productivité s'inscrivait dans un mode de gestion partagé par les producteurs de savoirs dans le domaine du développement. L'aspect touchant le financement préoccupe la Banque lorsqu'elle initie un programme de recherche sur le *Urban public finance* au début des années 1970. La priorité à la mobilisation des ressources s'affirme vers 1990 (Bahl et Linn, 1992), au moment où l'heure est au constat de l'échec de l'État (Eriksson, 1998). Par ailleurs, les réussites de la participation civile au Brésil deviennent des références (Abers, 1998; Blackburn et Holland, 1998).

L'élaboration des projets productifs, visant l'implication populaire pour accroître la production/consommation, est justifiée par quatre arguments. Le premier a trait à l'accroissement de la consommation. Le second porte sur l'encouragement, d'une part, de la contribution à la création d'emplois et à la productivité des pauvres dans l'économie et, d'autre part, de la production des logements et des services connexes. Le troisième argument vise la génération des revenus et l'accroissement de la demande solvable. Enfin, le quatrième argument justificatif des projets productifs repose sur l'accompagnement de la demande par l'amélioration des services (eau, électricité et communication) (Fisette, 2002).

L'apparition préalable aux projets productifs des concepts entourant l'idée de productivité des projets nous fait dire que la Banque Mondiale s'en est inspiré. En Asie de l'Est et en Amérique Latine, l'idée de productivité était répandue dans les projets de développement à consonance économique sous l'influence du Consensus de Washington (Williamson, 2003; 2004). Le concept de gestion urbaine apparaît au moment où la productivité urbaine s'impose dans les projets. Elle était recommandée dans les politiques de développement urbain de la Banque alors que les besoins en matière de gestion devenaient importants. En tant que composantes de la plateforme des actions, on évoque le renforcement de la gestion infrastructurelle, la recherche d'efficience, la participation du secteur privé, le développement des capacités

financières et techniques des institutions municipales et le raffermissement des services financiers (Cohen et *al*, 1996a). Parallèlement aux objectifs rattachés à ces composantes, une tendance se dessine vers le concept de gouvernance urbaine locale. Si ce concept ne rend pas précisément compte de la dynamique des projets productifs tel que le fait le concept de gestion urbaine (Banque Mondiale, 1995; Davey, 1993), les objectifs politicoinstitutionnels et les stratégies opératoires en montrent la direction.

Comme le montrent les projets AGETIP, le cadre local contient une gamme de facteurs pressants et incitatifs en faveur de la productivité urbaine. De fait, au cadre externe se juxtapose un contexte local incitant à construire des cibles. Si l'environnement externe dans lequel s'inscrivent les projets productifs a été suffisamment attractif pour ce type de projets, les pressions locales restent tout aussi fortes, au point de susciter auprès de la Banque Mondiale un intérêt à changer de perspective.

Tout compte fait, la Banque adopte un discours qui vente la consolidation du développement socioéconomique par la création d'emploi à court et à moyen terme, la conception des assises sociales pour un développement à long terme, la faisabilité du travail intensif et le développement des sous-projets. De même, au plan institutionnel, la Banque prône l'institutionnalisation (durabilité), la coordination et la décentralisation des activités, l'organisation et la formation du personnel municipal et de celui des petites et moyennes entreprises, ciblant ainsi la population, les petites entreprises, les municipalités et les promoteurs des projets.

Ces stratégies opératoires intègrent le secteur privé, la société civile et les groupes communautaires. L'idée de productivité ne devrait pas masquer une autre tout aussi importante dans cette priorité : l'adaptation des projets à leur environnement de mise en œuvre. Aussi, les projets productifs utilisent une expertise essentiellement locale.

Dès lors, les **solutions** stratégiques suivent la direction donnée à l'évolution internationale. Dans ce sens, le projet de Dakar est reproduit dans d'autres pays africains. On s'attelle à l'intégration de la gouvernance urbaine locale.

La dynamique des Programme d'appui aux communes 1 et 2 de la Banque Mondiale au Sénégal en 1997 et en 2006 a pour fondation *la conjonction des **problèmes** de gouvernance urbaine locale, de la **politique** de développement municipal et de décentralisation et des **solutions** aux problèmes issus du bilan des AGETIP 1 et 2.* Ces problèmes concernent *l'exclusion de certaines municipalités des projets, l'entretien des équipements urbains, l'application des concepts de la gestion municipale et la décentralisation. Les forces structurelles encouragent la décentralisation. Matérialisées par les objectifs, les stratégies et les mécanismes de gestion, les solutions se prêtent à la décentralisation par un raffermissement et une responsabilisation de l'autorité locale. En outre, elles simplifient l'investissement, instaurent des bases technojuridiques pour la décentralisation, construisent des outils de maîtrise d'enjeux urbains tout en octroyant une formation au staff communal.*

Au milieu des années 1990, des doutes commencent à planer sur la capacité des projets productifs à faire face aux enjeux du développement urbain dans les municipalités en quête d'un nouveau souffle. Ainsi, les problèmes liés à la décentralisation renaissent et s'ajoutent aux échecs de ces projets. La démesure des principes, l'ignorance des limites techniques et financières des municipalités, l'irrespect des priorités des populations, la faible participation communautaire et des communes rurales, les lacunes communicationnelles, la précarité financière municipale, l'inadéquation du Fonds d'équipement des collectivités locales constituent des failles que les politiques locales n'ont pas réussi à combler.

Les problèmes de gouvernance urbaine locale sont cependant ignorés par un environnement idéologique externe qui privilégie l'acteur local et la décentralisation.

D'un côté, l'option décentralisatrice est mise en exergue et, de l'autre, on accorde de l'importance aux municipalités. Le développement municipal et la décentralisation constituent les jalons de la responsabilisation de structures décentralisées et de ce que la Banque considère une bonne gouvernance, efficace et transparente. Le terme municipal fait référence au niveau inférieur de l'administration et il témoigne d'une stratégie qui vise à mettre en relation les protagonistes de la scène urbaine. La décentralisation vise donc l'interaction entre les différents acteurs concernés. Cette visée interactionniste qui correspond au concept de gouvernance urbaine locale, nécessite cependant la présence d'acteurs efficaces sur le terrain.

Un consensus s'est établi au sein des experts du développement municipal et de la décentralisation (Latouche, 1998; Agence Française de développement, 2005), ainsi que chez ceux qui visent la gouvernance comme cadre de référence des politiques de développement, au sujet du besoin de réformer l'État (Chong et Claderon, 1997 ; Israël, 1990), par le biais des constructions institutionnelles permettant de limiter son rôle pour s'appuyer davantage sur la société civile et les acteurs privés (Harris, 2003). L'interaction entre la priorité au développement municipal et à la décentralisation et toutes ces structures permet aussi de considérer ces idées et concepts comme des bases d'appui pour la formulation des Programmes d'appui aux communes utiles à la construction institutionnelle en milieu local, laquelle est nécessaire pour mettre en œuvre le type de gouvernance recherché.

Sans aucun doute, les actions productives et leur évolution sont une base qui a inspiré la priorité au développement municipal et à la décentralisation. S'agissant de l'orientation sociale, la multi-sectorialisation a été recommandée afin de toucher conjointement plusieurs secteurs de développement urbain. La mise en réseau des AGETIP constitue une recommandation devant favoriser leur meilleur fonctionnement. Sur la base de leur expérience, les bilans réalisés ont recommandé les aspects procéduraux suivants : l'autonomie managériale, la restructuration, la

transparence, l'évaluabilité, le travail intensif, la liaison des projets similaires, l'implication des bénéficiaires et la séparation des fonds. La recommandation visant l'institutionnalisation des projets productifs focalise une restructuration favorable à l'efficacité des actions futures. Le ciblage du monitoring, le plan d'entretien, la consistance de l'évaluation préalable et l'applicabilité d'autres fonds sont suggérés afin de parvenir à cette fin. Dans le même ordre d'idées, ces cibles recommandent une plus grande participation opérationnelle de la société civile. Pour cela, on cherche à contrôler la formation technique aux nouvelles entreprises et aux communes rurales, à décentraliser puis à autonomiser les autorités locales pour qu'elles participent à l'identification et à la préparation des projets.

Pour la Banque, la décentralisation est la solution aux problèmes de gouvernance urbaine locale. Les recommandations formulées à partir de l'évolution des projets institutionnels et productifs, ainsi que les cibles identifiées visent l'interrelation des principaux acteurs du développement urbain : l'État sénégalais, l'Association des maires du Sénégal et l'Agence de développement municipal. Ces visées sont considérées comme positives par la Communauté internationale. On vise alors l'appui aux politiques décentralisatrices et la responsabilisation des municipalités, tout comme l'autodéveloppement urbain de toutes les communes. Aussi, on distingue l'amélioration de la gestion municipale aux plans organisationnel et financier, la programmation et la rationalisation des investissements urbains prioritaires et la simplification de leur financement. Ces autres visées permettent de cibler l'efficacité des acteurs locaux et l'optimisation de la gestion du développement local. Des réformes sont alors proposées concernant la clarification des engagements des acteurs en définissant un cadre juridique, l'appui des institutions pour raffermir la responsabilisation des autorités locales, l'assainissement de la situation financière, le renforcement des capacités gestionnaires des communes et l'investissement en vue de construire des pôles de développement socioéconomique.

Par ailleurs, l'identification de ces cibles montre comment la Banque met en œuvre les valeurs et les exigences de la priorité municipale et la décentralisation. On a alors ciblé la cohérence des stratégies globales avec les stratégies nationales, lesquelles incluent la promotion de la bonne gouvernance, l'amélioration des règles et des lois et, surtout, le renforcement du développement local. Ne sont pas en reste l'accélération de la production des infrastructures de base, l'élargissement de l'accès aux services, le développement du capital humain, l'accroissement de l'investissement et le renforcement de la compétitivité des infrastructures.

Afin de permettre que ces objectifs identifiés comme cibles procurent des avantages politiques aussi bien à la Banque qu'au Sénégal, des objectifs stratégiques ont été identifiés : le développement institutionnel et l'investissement physique. Le développement institutionnel a pour thèmes les contrats municipaux, les audits de nature urbaine, financière et organisationnelle, les programmes (d'ajustement municipal, d'investissements prioritaires et d'entretien), le soutien des activités et le plan de redressement de la gestion municipale. L'investissement physique se décline en une liste de projets municipaux (construction, réhabilitation et entretien). En ce qui concerne le financement, une autre cible stratégique, il est proposé qu'il soit identique pour toutes les communes, et sans égard à l'autofinancement, l'endettement et les subventions obtenues. On identifie l'Association internationale de développement, la Caisse française de développement, l'État et les communes comme intervenants. Le plan d'approvisionnement en ressources comprend une part externe de 90 % et une part locale de 10 % suite à une convention entre les parties prenantes. On met l'accent sur les différentes composantes et les arrangements institutionnels et financiers. Le tout s'inscrit dans un programme d'investissements fondé sur les contrats municipaux et la mise en œuvre des Programmes d'investissements et d'entretien prioritaires. En plus des intervenants ci-dessus, l'Agence française de développement et l'Agence de développement municipal constituent des acteurs d'importance. Quant au financement, le coût est de 130 M\$ US, avec une participation externe de 70 % et

locale de 30 %. La convention stipule que le premier programme procure au deuxième un autofinancement communal de 10 %, 70 % de subvention et 20 % de prêt. Il s'agit là de stratégies permettant la régulation internationale du développement urbain local.

Les cibles concernant la gestion devant encadrer les stratégies ci-dessus sont identifiées en privilégiant les arrangements institutionnels de mise en œuvre et la responsabilisation des acteurs, soit le gouvernement, l'Agence de développement municipal, les municipalités, l'Association des maires du Sénégal, l'Association des communautés rurales, l'Agence de gestion des contrats, les institutions financières, le secteur privé (contractants, consultants et population bénéficiaire) et la cellule du projet. La Banque Mondiale cherche, à travers les Programmes d'appui aux communes, à construire au Sénégal un espace institutionnel politiquement autonomisé et opérationnellement décentralisé.

On en arrive à la dynamique du programme centré sur la priorité investissement et ajustement municipal au milieu des années 2000 devant appliquer la gouvernabilité programmée. Compte tenu du bilan des programmes d'appui aux communes réalisé par la Banque Mondiale, certains problèmes l'ont conduit à modifier ce programme (Latouche, 1998). On favorise certes le renforcement et l'équipement des collectivités locales. Ces éléments sont cependant nuancés par l'absence d'une solution aux problèmes de stabilité institutionnelle de l'Agence de développement municipal, de la valeur de l'enveloppe des contrats municipaux, de l'étendue des programmes, de la qualité des travaux et de la gestion locale des nouveaux services. Le développement institutionnel doit se renforcer par une couverture municipale élargie, un dialogue entre les parties engagées, une interaction central/local, une distribution des rôles entre protagonistes, une discipline financière au sein des communes, une élaboration des outils d'évaluation, un aménagement spatial et de gestion urbaine, et l'exploitation du capital humain. Sur le plan physique, on veut maintenir les acquis en

ce qui concerne l'articulation objectifs/prévision/planification des politiques, le design et les mécanismes de mise en œuvre, l'enveloppe financière et les critères de remboursement.

Autant la mobilisation des parties prenantes est encouragée, autant sont à l'œuvre le partenariat Agence de développement municipal/AGETIP et les interactions dans le développement urbain (fédération, cohésion et coopération des acteurs). L'Agence de développement municipal assure l'intermédiation financière et administrative. Tout ceci a été recommandé suivant les termes et les conditions conçues pour le Programme d'appui aux communes et les standards de l'Association internationale de développement en vue du programme urbain des années 2000.

6.1.4.2. L'autre rôle de la Banque à la construction d'une institutionnalité locale

L'utilisation de la notion de gouvernabilité a permis de soulever, non seulement les déterminants structurels de la dynamique des différentes priorités, mais le rôle de baromètre des influences externes par rapport aux problèmes à résoudre en ce qui concerne le développement urbain au Sénégal. Certes, il existait dans ce pays des problèmes de pauvreté urbaine, un manque d'infrastructures, une faiblesse institutionnelle, un sous emplois et un chômage urbains et une configuration déséquilibrée des systèmes d'acteurs. Toutefois, les analyses de ces problèmes sont des constructions, des représentations de la réalité que l'on cherche à cadrer avec les visions du développement international reprises par la Banque Mondiale dans sa perspective développementale des villes africaines. Elle a alors intégré au cœur de la dynamique étudiée les priorités physicospatiale, politicoinstitutionnelle, productive, décentralisatrice et d'ajustement municipal. Ainsi s'est révélé le véritable rôle qu'elle joue au sein de la communauté de développement international.

Traditionnellement vouée à l'octroi des prêts aux membres et au soutien à la reconstruction, la Banque s'intéresse à la situation macroéconomique des pays et se

tourne vers le développement. Un pas important dans le domaine urbain, elle agit non seulement comme acteur et agent du changement dans le développement, mais comme reproducteur, propagateur et vulgarisateur de façons de faire, de valeurs à mettre en œuvre. Son rôle intellectuel prend ainsi une autre direction par la création d'idées sous-jacentes aux politiques mises en priorité et à la promotion des savoirs (Banque Mondiale, 1999; 2005f). Dans ces conditions, l'apprentissage réside dans la conception d'une ou des visions du développement à partir d'une reconstruction des problèmes, de l'élaboration de politiques et de l'identification de solutions. Tel constitue le côté discursif de la gouvernabilité qui, en fait, participe au processus de conception des projets lorsqu'elle est programmée.

En tablant sur les contextes construits aussi bien sur le plan local qu'externe au Sénégal, la Banque définit la raison d'être de ses programmes en matière d'activités urbaines de lutte contre la pauvreté, de construction de logements urbains, de renforcement des institutions locales, de productivité, de décentralisation, et d'investissements et ajustement municipal. En visant les objectifs à court et long terme de développement urbain, elle s'inscrit dans une démarche stratégique de dialogue avec ses pays membres à commencer par le Sénégal. Aussi, les mécanismes gestionnaires qu'elle construit doivent favoriser sa performance institutionnelle et son leadership auprès de la communauté des donateurs. Finalement, le bilan qu'elle réalise de ses interventions, succès et échecs, lui permet de formuler des recommandations en vue de la dynamique d'autres projets.

Au total, l'étude de la dynamique des projets de développement urbain par la gouvernabilité révèle une série de buts convergents visés par la Banque Mondiale : la crédibilité extérieure et la légitimité locale, le renforcement des idées mondialisantes et la résolution des problèmes que posent les enjeux du développement urbain local, la cohérence des programmes et la restructuration institutionnelle au service du rapport local/global. La dynamique des projets apparaît ainsi comme un phénomène

moins banal qu'il ne faut pas appréhender avec naïveté mais avec prudence pour découvrir la richesse des enseignements qu'elle renferme. Tout cela donne à voir les dispositifs conceptuels déployés par la Banque pour préparer la construction d'une institutionnalité locale.

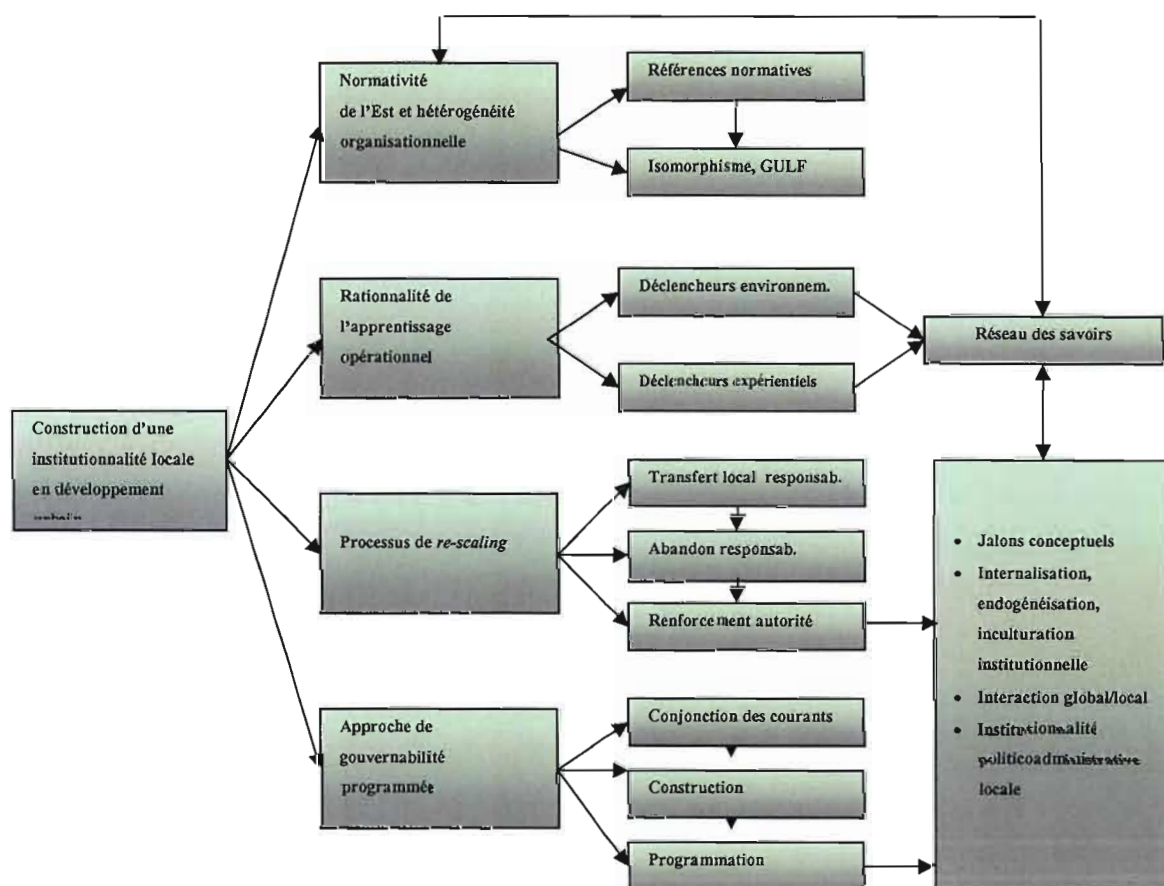
6.1.4.3. La gouvernabilité programmée

La construction de la gouvernabilité locale a été au cœur de la dynamique des projets de développement de la Banque Mondiale au Sénégal durant quatre décennies. En premier lieu, elle s'oriente par des jalons conçus par la Banque en référence à la normativité environnementale. Comme celle-ci évolue tout comme la Banque elle-même, la trajectoire dessinée par la dynamique des projets étudiés reste indépendante d'une histoire ou d'une intentionnalité locale, encore moins des repères coloniaux qui caractérisent l'Afrique subsaharienne. Elle résulte en grande partie de l'influence de cette institution internationale marquée par une volonté hégémonique. En deuxième lieu, la gouvernabilité programmée correspond à un processus de transfert dont la finalité concerne l'internalisation des approches, l'endogénéisation des mécanismes d'opérationnalisation et l'inculturation institutionnelle. Ce processus s'enracine dans l'apprentissage environnemental et expérientiel canalisé par le réseau des savoirs. En troisième lieu, elle est le fruit de contacts interactifs entre la Banque Mondiale (ses experts, ses représentants) et le Sénégal dans un contexte d'inégalité avec l'acteur local⁸⁶, mais où les échanges permettent des acquis réciproques à l'origine des transformations structurelles, morphologiques et de la gouvernance urbaine faisant donc

⁸⁶ À ce sujet, le staff sénégalais a une faible rémunération (1 000 \$ US par mois comparativement à leurs homologues étrangers qui reçoivent 11 fois plus) alors que ces derniers ont une faible connaissance du contexte sénégalais (Banque Mondiale, 1993). Ces recommandations ont plus trait aux aspects *non physiques* qu'à ceux de l'aménagement physicospatial des parcelles assainies. En outre, on met l'accent sur la réorganisation, l'inclusion d'un fonds d'investissement, l'assistance technique, le suivi du projet, la réglementation, le développement communautaire, l'audit et les études.

du Sénégal un laboratoire. En quatrième lieu, on assiste à la construction d'une institutionnalité locale comme l'aboutissement de cette gouvernabilité programmée par le néolibéralisme occidental (Figure 9).

Figure 9: La construction d'une institutionnalité locale en développement urbain



Cela découle des déclencheurs contextuels d'apprentissage environnemental qui favorisent une approche qui privilégie la construction institutionnelle plutôt que l'aménagement *du sol*. Les recommandations découlant du bilan du projet de développement municipal et de l'habitat avaient en effet ouvert un processus orienté vers le développement institutionnel par la gestion, la participation privée et la société

civile. Aussi, la redéfinition et le renforcement de la collaboration public/privé représentent des composantes du processus en question. Respecter les accords, permettre la délégation de certaines responsabilités étatiques en vue de l'apprentissage des parties prenantes orientent l'adéquation des opérations au cadre local. Ces étapes se complètent par la reproduction des stratégies construites lors de la priorité politicoinstitutionnelle. Dès lors, ces processus créent l'effet de la mise en priorité des projets voués à la productivité urbaine. La rupture à l'origine de l'approche conduisant au développement municipal et à la décentralisation (partant des projets productifs) est saisissable si on observe son triple objet : d'abord, les réformes pour asseoir le processus de décentralisation et pour la configuration du cadre des politiques (schémas d'acteurs, vertical, horizontal, régional), ensuite, les concepts de compétitivité, de bonne gestion, de bonne gouvernance, de bancabilité (à adopter) et, enfin, la présence des projets parallèles. Toute idée favorable aux valeurs associées à cette priorité et au concept de gouvernance urbaine *locale* correspond à la raison d'être de la réalisation de la décentralisation institutionnelle, financière, administrative et organisationnelle où développement local rime avec production et investissement dans un cadre interactionniste des institutions locales.

6.2. La logique de la dynamique des projets de développement urbain

La dynamique des projets de développement urbain s'inscrit dans une logique découlant non seulement d'une convergence triangulaire, mais d'une perspective fondée sur l'adaptabilité, la flexibilité et la proactivité. Limités, les documents ayant donné à voir cette perspective se comparent à la consultation, confirmant la partialité de l'hégémonie intellectuelle de la Banque Mondiale.

6.2.1. La convergence triangulaire environnement/gouvernabilitéapprentissage

Au terme de cette recherche, la référence à la convergence environnement / gouvernabilité programmée / apprentissage s'impose à l'explication de la dynamique

des projets (Tableau 28). Elle permet de définir l'ajustement municipal comme l'ensemble des activités transformatives des structures locales territorialisées appliquées par la Banque Mondiale et qui résultent des dispositifs normatifs de la gouvernance urbaine locale flexible qu'elle met en place et qu'elle destine au développement urbain pour canaliser les actions des priorités physico spatiales, politico institutionnelles, productives, municipales et décentralisatrices, dans le contexte d'une gouvernabilité programmée qui repose sur l'apprentissage opérationnel des approches interactives et des projets.

Différentes échelles d'interprétation ont rendu possible l'importance et la force de chacun des concepts. La préséance de l'environnement sur l'apprentissage s'est révélée pour la dynamique initiale à cause de l'absence d'expériences antérieures et d'une présence d'idéologies fortes. Pour d'autres dynamiques cependant, l'explication contextuelle s'enrichit car le réseau des savoirs reprend les connaissances opérationnelles pour alimenter les préceptes idéologiques. La convergence des cadres explicatifs a permis de mieux comprendre la dynamique étudiée car elle a mis en évidence l'interaction de ses différentes phases.

- L'analyse empirique du corpus a permis de repérer les indications de lecture de la dynamique à travers certaines actions et leurs manifestations.
- Leur correspondance aux normes de l'environnement structurel s'est réalisée selon le sens théorique de la gouvernabilité programmée.
- Ainsi l'apprentissage opérationnel enrichit l'interprétation selon un plan discursif qui considère le contexte comme déclencheur/catalyseur, le réseau des savoirs comme acteur/agent/promoteur, les recommandations issues du bilan des projets comme processus et chacune des mises en priorité comme effet. Normativité, théorie et rationalité se recoupent pour former une convergence normative rationalisée sur un fond théorique.
- Tel que l'environnement structurel, à travers la notion théorique de la gouvernabilité programmée, l'apprentissage opérationnel constitue un outil de construction de la dynamique des projets. Aussi, le rapport entre les trois concepts a permis de dresser un cadre d'interprétation de la dynamique étudiée.

Tableau 28 : Le cadre explicatif de la dynamique des projets : déterminants environnementaux, courants de la gouvernabilité programmée et facteurs d'apprentissage

Influence normative de l'environnement	Courants de la gouvernabilité	Influence rationnelle de l'apprentissage : schéma unique
<p>Inertie du contexte local, pouvoir incitatif à cause des besoins physico-spatiaux, défaillances institutionnelles, chômage et sous-emploi, problèmes de gouvernance urbaine locale, d'investissement et d'ajustement municipal</p> <p>Force normative du contexte externe (force et pouvoir idéologique, conceptuel et paradigmatique); cadres normatifs</p>	<p>Contexte local, siège des problèmes; mais solutions potentielles</p> <p>Contexte externe, offre solutions; mais en les créant aussi</p>	<p>Déclencheurs/catalyseurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Local bilan des projets, enjeux du développement urbain, conjoncture sociopolitique et économique, bilan des politiques locales, portion locale de gestion des projets • Externe idées prépondérantes, systèmes de croyances à la mode, paradigmes considérés, concepts en vigueur, changement de leadership et du staff à la Banque, productions du réseau des savoirs, conjoncture macroéconomique, portion externe de la gestion, structures mobiles
Gestion externe et locale, identification de protagonistes qui formulent les processus de la dynamique des projets et opèrent le choix et l'orientation des politiques	Gestion comme cadre d'acteurs trouvent solutions et réfèrent aux politiques	<p>Acteurs/agents se constituent généralement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Externe présidence et staff de la Banque, réseau des savoirs, experts et assistance technique, consultants, tout système organisationnel qui promeut le développement urbain, structures mobiles • Local staff gouvernemental, privé, et communautaire bénéficiant d'une formation, associations
Bilan indique les recommandations d'où découlent les options des projets novateurs	Bilan indique solutions partant des recommandations	Processus opérations de la gestion et du cycle des projets, recommandations issues de bilans des phases passées, étapes (formulation de leçons) de différentes logiques menant aux nouvelles priorités, production documentaire, information, diffusion/dissémination, actes d'ajustement du descripteur des projets
Options concrétisées sous forme d'objectifs et de stratégies opératoires	Construction de cibles objectifs, stratégiques	Effets promotion du développement par des interventions de DPS, DPI, DPU, DMD et DIAM; matérialisation de la dynamique des projets sous-jacents, institutionnalisation du développement urbain local logée aux échelles décentralisées, suivant l'apprentissage

6.2.2. La perspective adaptative, flexible et proactive

Pour mettre en exergue la convergence environnement/gouvernabilité programmée/apprentissage afin d'expliquer la dynamique étudiée, nous avons considéré la normativité de l'un, la rationalité afférente à la démarche du deuxième et le principe théorique de l'autre. Ces perspectives sont reprises en examinant les documents dont le contenu factuel et scientifique reflète les idées émises sur l'origine des projets, les caractéristiques de leur opérationnalisation et les logiques de leur modification; trois manifestations empiriques de notre problématique de recherche. La convergence des trois cadres explicatifs signifie que les cinq variables d'un projet

sont valorisées suivant un rapport interactif, sans quoi leur considération disproportionnée peut déséquilibrer la dynamique.

En privilégiant uniquement le contexte, on sous-estime la technicité liée à la gestion d'un projet, la réalisation d'objectifs et le déploiement des stratégies opératoires. Par contre, ignorer le contexte encourage la culture de la justification (Cohen, 2005; Mattingly et *al*, 1984) consistant à mettre de l'avant les objectifs et les stratégies dans un cadre de gestion préétabli. Certes, cela permet de comprendre les intentions tacites des promoteurs des projets et d'interpréter les réalisations. En revanche, nous risquons de limiter l'analyse à l'idéalisation et de ne pas saisir les controverses émergentes d'une cohérence avec le cadre d'exécution et la valeur d'un projet par rapport à ce cadre.

Bien que la convergence dont nous parlons soit privilégiée comme cadre interprétatif de la dynamique à l'étude, d'autres facteurs existent. La stratégie d'étalonnement de l'AGETIP et du Programme d'appui aux communes semble résulter par exemple d'un exercice de planification et de programmation; d'où les cycles 1 et 2 des projets. Cet étalonnement peut cependant se guider par l'environnement. Mais l'apprentissage reste implicite, car l'élargissement de l'AGETIP 1 met en œuvre des ajustements liés aux leçons tirées de son application. Il existe donc en chaque expérience un potentiel d'apprentissage pour expliquer la dynamique des projets. En effet, les catalyseurs et les agents/acteurs/promoteurs restent identifiables, le processus décelable et l'effet palpable. En dernière lecture, l'analyse empirique du corpus a permis la reconstruction de la dynamique étudiée. L'environnement la justifie autant historiquement que de manière normative, l'apprentissage en fournit une explication rationnelle et la gouvernabilité programmée permet son interprétation théorique. L'analyse du corpus de la recherche oriente ainsi vers une convergence institutionnelle dont l'environnement constitue un support, l'apprentissage un levier accélérateur et la gouvernabilité programmée un cadre d'expérimentation.

6.2.3. L'analyse documentaire et la consultation : comparaison et limites

La consultation visait à enrichir notre interprétation de la dynamique des projets de développement urbain réalisée à partir des sources documentaires. Vingt personnes ressources ont été choisies pour leur connaissance des projets étudiés et leur expérience dans le développement urbain, ainsi que pour leur appartenance au réseau des savoirs. L'information que nous avons considérée découle d'un examen de documents. Or ceux-ci restent questionnables au regard de leurs méthodes de production et des enjeux contextuels (qui privilégient la raison d'être des projets), des objectifs (qui privilégient l'intérêt stratégique), de la gestion (qui légitime les pratiques institutionnelles) et des bilans (qui posent des recommandations suite aux résultats).

Il est par conséquent évident que les documents examinés ne sont pas représentatifs de la réalité. D'ailleurs, nos entretiens ont permis l'identification d'autres facteurs explicatifs des projets en dehors des rapports écrits. Par ailleurs, il a été signalé que les rapports ont mentionné des éléments que certains auteurs associés à leur production ignorent. Ce témoignage est repris par 60 % des personnes consultées. En outre, il est apparu lors de la consultation que le changement vers la mise en priorité du développement municipal et la décentralisation découlait d'un encouragement de la continuité. S'il y a unanimité dans certains jugements, la variation des justifications permet d'autres éclairages. En lisant les réponses par répondant, nous découvrons des explications complémentaires.

6.2.4. La volonté hégémonique de la Banque

Les écrits qui inspirent les organisations internationales situent le débat dans un contexte paradigmatique développementaliste, mondial et néolibéral, et évoquent autant la dépendance du Sud, les prescriptions du Nord et une certaine modernité

(Gosovic, 2000). Une volonté d'ajustement municipal par la Banque y est implicite, et la trajectoire des interventions en est révélatrice.

Sans tenir compte de cela, l'interprétation de la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale ignore le constructivisme caractérisant le réseau des savoirs. Les personnes consultées ont évoqué des facteurs indépendants de l'analyse de contenu documentaire ayant permis la reconstitution du corpus de la recherche et la mobilisation de trois concepts interprétatifs. L'interprétation triangulaire s'est alors construite sur une influence normative, une lecture discursive et une mise en relief d'une théorie. N'ayant pas considéré la participation des principales couches sociales ciblées par les projets étudiés, les facteurs normatifs, pédagogiques et théoriques identifiés s'illustrent par conséquent comme une conclusion partielle de cette thèse.

Le cheminement ayant conduit la Banque à l'ajustement municipal comporte des repères dont l'observation évoque certains constats. La priorité physicospatiale découle d'une stratégie de reconnaissance du pouvoir de l'État central et de sa légitimité dans le processus de développement, ce qui est conforme à l'approche keynésienne et rostowienne (Klein, 2007b). Centré sur le développement urbain, le projet des parcelles assainies en constitue une expérimentation. La Banque touche les secteurs stratégiques car le logement, le sol et les infrastructures restent sous le seul contrôle étatique. Bien que ciblant les pauvres, l'autoconstruction constitue l'aspect populaire pour la stimulation de ce qui allait être le début de la désétatisation.

La rupture constatée entre la fin de ce premier projet et le début du second tient à une volonté de la Banque de contrôler la continuité et la permanence de ses expériences-projets dans le domaine urbain. Repris par les répondants, ce témoignage est une explication concordante avec la stratégie de contrôle par la Banque de ses opérations en se situant dans l'ordre mondial dicté par les organisations de Bretton Woods dont

elle représente un des principaux chefs de file. Le retour en force de l'intérêt porté aux institutions pour réguler le développement survient au moment où les actions politicoinstitutionnelles deviennent prioritaires. Ce moment coïncide avec le début d'une remise en question du pouvoir étatique. Débute alors un ensemble de conditions liées à la recherche de la performance institutionnelle en vue du développement économique national alors que le discours néolibéral commence à s'imposer dans l'orientation de la gouvernance mondiale. Ce virage illustre davantage la détermination de la Banque Mondiale d'amorcer la privatisation du secteur public. Cibler les municipalités est un moyen de tendre vers les structures décentralisées, mais aussi vers le capital privé. Si le premier projet de cette phase permet de consolider le dialogue avec l'État sénégalais, l'autre instaure le principe de la décentralisation et la privatisation. En somme, les deux projets devaient contribuer à la construction institutionnelle du territoire.

Influencée par les programmes d'ajustement structurel, la priorité productive prolonge les intentions destinées à la transformation de l'État. On renforce le pouvoir local, on stimule la force civile et on déploie les organisations communautaires. La création d'emplois et l'appui aux petites et moyennes entreprises constituent les jalons de l'approche stratégique. Les mécanismes mis en œuvre privilégient les procédures plutôt que le contenu des opérations. Toutefois, la Banque veille à la sélection des projets destinés à cette fin. Les projets de cette phase déclenchent une concurrence au sein des protagonistes de la Banque. Les uns voulant préserver l'instance AGETIP, les autres incitant à sa disparition au profit des programmes centrés sur l'appui aux communes.

En dépit des divergences, on s'achemine vers un élargissement du transfert de certains pouvoirs gouvernementaux aux collectivités locales. La déconcentration et la responsabilisation locale sont au cœur de l'approche mise de l'avant. L'emprise que prendra la priorité municipale et la décentralisation vise fondamentalement la

déconcentration, dont un effet concerne l'affaiblissement de l'État. Le principal référent de ce virage est en fait le territoire. La priorité est donnée aux investissements municipaux associés à des fonctions servant la gestion municipale, mais ayant pour principale cible l'ajustement des structures locales. L'ajustement municipal autour duquel se concentre le dernier programme constitue le résultat des activités ayant conduit la Banque à réorienter continuellement les approches qu'elle met en œuvre.

Donnant à voir une traduction territorialisée de l'ajustement structurel ayant orienté les institutions centrales, la Banque guide une reconversion visant l'ajustement municipal. Cette fois, la cible est locale, territoriale, municipale. Bref, la trajectoire des 40 ans d'activités de développement urbain au Sénégal décrite ne révèle pas une réalité homogène, immuable, bien au contraire. La Banque Mondiale, qui prône la bonne gestion et la bonne gouvernance, en s'alignant derrière ces concepts, dévoile une autre face, celle d'une institution cherchant à orienter les choix stratégiques et les modalités de gouverne des États. L'environnement dans lequel elle évolue est aussi en pleine mutation grâce à sa propre contribution. Elle participe pleinement à ces transformations pour être la référence non seulement en matière de gouverne mondiale, mais de transfert vers la périphérie des modèles qu'elle construit à partir des réalités centrales (économies occidentales) pour la gestion globale. Le choix de la raison d'être de ses projets de développement urbain au Sénégal, tout comme la vision devant guider ses pratiques, correspondent à un intérêt politique et au statut institutionnel qu'elle se donne auprès des États et des acteurs du développement. Grâce aux ruptures, parallélismes, controverses et innovations qui jalonnent les interventions étudiées, on découvre une volonté de transformation institutionnelle dont l'effet fondamental sur le plan territorial est l'ajustement municipal.

Rendre compte de la dynamique des opérations de développement urbain de la Banque Mondiale par le recours aux documents qu'elle-même produit est limité. Les

documents factuels étant empreints d'un discours codé en vue de la mise en opération. Le constructivisme d'un réseau des savoirs constitue un moyen comparatif pour la découverte des motivations qui sous-tendent la dynamique des projets (Charmaz, 2000). Si les effets de cette dynamique sont territoriaux, il reste à interroger ceux qui habitent ces territoires afin de déterminer la pertinence de cette dynamique et d'en mesurer les manifestations réelles et les enjeux qu'elle soulève. Ainsi, l'effet sur la morphologie urbaine des parcelles assainies a été la production d'une densification contraire à celle prévue à cause de l'usage lors de la conception de l'indicateur densité comme une variable absolue et non dynamique selon la réalité sociologique sénégalaise (Cohen, 2007). Si cela contribue aux transformations territoriales toujours endogénéisées, on assiste aussi à la mise en place de nouveaux régimes de gouverne urbanoterritoriale correspondant à des systèmes d'acteurs spécifiques aux priorités et approches mises de l'avant.

On peut donc constater l'influence déterminante des acteurs internationaux dans les transformations structurelles locales. Celles-ci ont pris la forme d'ajustement municipal, un format territorialisé des programmes d'ajustement structurel en suivant un double mouvement où la désétatisation et la municipalisation représentent les colonnes de la matrice d'interprétation (Tableau 29).

Tableau 29 : Matrice d'interprétation de l'action de la Banque vers l'ajustement municipal

Action \ Cibles	Désétatisation	Municipalisation
	Etat centraliste	Municipalités locales
Institutions centrales	PAS – Administration	PD/Décentralisation - Déconcentration – Gestion
Société civile	PAT/Territorialisation Aménagement	PAM-Gouvernance urbaine locale flexible

6.3. La discussion des hypothèses de la recherche

Au début de notre recherche, l'objectif était de décrire et d'expliquer l'action de la Banque Mondiale au Sénégal en matière de développement urbain. Cet intérêt visait

une étude approfondie de la dynamique de ses projets et une analyse détaillée de leurs facteurs déterminants.

Nous avons examiné et dressé un profil empirique de la dynamique des projets. Cela a permis de détecter des actions directrices et leurs manifestations. En situant le repère environnemental, nous avons déployé la notion théorique de la gouvernabilité. Nous voyons que la dynamique des projets a été influencée par trois groupes de facteurs : *ceux qui sont tributaires de l'environnement structurel, ceux qui relèvent de l'apprentissage opérationnel suivant les sources environnementales et expérientielles et ceux qui s'inscrivent dans la gouvernabilité programmée par la Banque.*

L'environnement influence par son pouvoir normatif et son inertie. Cette influence est donnée à voir par l'enracinement des politiques de développement urbain mises successivement en priorité et des solutions ciblées aux problèmes locaux d'urbanisation. Ainsi, ces mises en priorité émanent des normes dictées par l'environnement structurel. En faisant référence à l'apprentissage, nous pouvons voir les stratégies formulées par les agents allant dans le sens de l'effet successif d'un projet sur l'autre.

Deux constats fondamentaux se dégagent de nos analyses. Le premier constat tient à un mouvement cyclique créé par les projets. Le deuxième constat a trait au caractère hétérogène des actions de développement par les organisations internationales et les protagonistes locaux.

Il s'est établi une trajectoire sous forme d'un cycle dessiné par les projets étudiés et dont les principaux effets ont été la transformation des institutions locales et le redéploiement de la gouvernance urbaine par de nouvelles structures créées à cet effet. Le concept de *cycle de projets*, c'est-à-dire les différentes étapes de leur évolution en spirale, apparaît alors comme une clé de la nouvelle géographie des

interventions de développement urbain par la Banque Mondiale et leurs impacts locaux aux plans socioéconomique et territorial.

Ce cycle comprend des manifestations physico spatiales où l'infrastructure et les services urbains sont déployés en fonction des orientations destinées à la lutte contre la pauvreté. La centralisation du pouvoir décisionnel au niveau étatique éloigne les acteurs privés et ceux de la société civile, ce qui défavorise la participation locale et amplifie les besoins en équipements urbains.

Dans ce contexte de centralisme, s'ouvre la possibilité des projets voués aux institutions dont le principal objectif concerne non seulement leur renforcement, mais la création de nouvelles structures. On assiste à un élargissement des actifs institutionnels créant d'autres dynamiques entre les acteurs de la scène urbaine. Le cadre politicoinstitutionnel agit sur leur dynamisme grâce à des forces externes et à l'impulsion donnée par la concurrence locale. Dans ce moment du cycle des projets, miser sur le développement institutionnel n'a de sens que si le potentiel socioéconomique est stimulé.

Ainsi, les projets à consonance institutionnelle se complètent par ceux dont la productivité constitue l'objectif primordial. Cet objectif prend effet dans un contexte de sous-emploi et de chômage accentué par les projets institutionnels. Dès lors, les petites et moyennes entreprises portées par l'entreprise privée et sociocommunautaire s'inscrivent dans la dynamique des projets destinés à la productivité. Cela redonne une force au local susceptible de créer une autre orientation dans le cycle des projets. Le cadre territorial de ces actions est limité par les structures municipalisées issues de la désétatisation provoquée par les projets et les concepts appliqués.

La décentralisation constitue alors un point important du cycle des projets compte tenu du besoin suscité par les actions centralistes. Elle constitue un jalon pour une version territorialisée des programmes d'ajustement structurel imposés par la Banque

Mondiale et le Fonds monétaire international aux pays en développement. L'ajustement municipal subséquent constitue le résultat du cycle des projets ainsi décrit. De la gouvernance physicospatiale centralisée, on aboutit à la gouvernance structurelle et territoriale décentralisée, mais orientée par la Banque. Il s'agit d'une trajectoire d'actions formatée par des objectifs appliqués, des stratégies opératoires, des mécanismes de gestion et des bilans suivant les normes de la gouvernance urbaine locale flexible, la rationalité de l'apprentissage des acteurs, apprentissage nécessaire pour l'application de la gouvernabilité programmée par la Banque. Dans cette perspective, le réseau des savoirs s'intéresse aux activités des programmes alors que la Banque vise les institutions, l'État, les individus et les acteurs (Tableau 29).

Les actions de la Banque Mondiale s'inscrivent dans une trajectoire qui institue une nouvelle gouvernabilité. La Banque provoque cette dynamique sans toutefois être la seule à en tirer profit. La gouvernabilité qui canalise les actions reflète-t-elle la *société programmée* qui rappelle la dépendance économique et la direction du développement des pays du Sud (Touraine, 2005; 1993; 1976; 1969)? La coordination recherchée dans les interventions locales et inspirée de l'extérieur provient-elle de la dynamique progressive des acteurs en présence? Correspond-t-elle aux intérêts locaux ou alors elle n'en constitue qu'une partie? Peut-elle contribuer au bien être local ou alors reste-elle neutre?

Comme le cycle des projets dessine une trajectoire complexe d'actions, les conflits d'intérêts en cause, la tension entre les acteurs, la confrontation de leurs idées, les contradictions des approches mises de l'avant et la divergence des options créent-elles des conditions gagnantes ou perdantes? Quels sont les gagnants et qui sont les perdants de ce jeu d'acteurs? Les acteurs mondiaux sont-ils au dessus des États?

Tableau 30 : L'évolution vers l'ajustement municipal

	Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5
Réseau des savoirs	<ul style="list-style-type: none"> •Keynésianisme •Économie politique du développment urbain •Priorité aux infrastructures physiques •Autoconstruction •Autofinancement 	<ul style="list-style-type: none"> •Croissance économique locale •Cadrage technopolitique d'actions •Intégration d'actions •Gestion décentralisée •Réhabilitation et gestion urbaine •Coopération et développement économique •Développement institutionnel •Mixage d'acteurs •Conseils spécialisés •Ajustement structurel •Institutionnalisme •Abandon d'actions physiques •Redéfinition du rôle étatique •Instauration d'instances supranationale de gestion •Réorientation d'investissements gouvernementaux vers les politiques mobilisatrices de ressources •Redéfinition du cadre institutionnel décentralisé •Autonomie locale •Participation de bénéficiaires de projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion urbaine • Privatisation des services • Ajustement sectoriel • Décentralisation • Société civile • Développement communautaire • Renforcement des capacités locales • Partenariat public-privé 	<ul style="list-style-type: none"> •Gouverne locale •Implication civile •Recomposition institutionnelle locale •Bonne gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> •Gouvernance urbaine locale • Interaction d'acteurs locaux •Développement intermunicipal durable
Agents de la Banque	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques urbaines • Aménagement foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation institutionnelle • Restructuration organisationnelle • Appui institutionnel • Nouvelles attributions au gouvernement • Informatisation de la gestion urbaine • Capacités institutionnelles locales 	<ul style="list-style-type: none"> • PME • Entreprenariat local • Entreprises productives • 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion municipale • Développement communal • Privatisation institutionnelle • Efficacité institutionnelle • Ajustement municipal • Harmonisation du 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement d'équipement des collectivités locales • Décentralisation institutionnelle • Décentralisation territoriale • Investissements municipaux • Ajustement municipal

		<ul style="list-style-type: none"> • Clarté et duplication institutionnelles • Suivi du dialogue • Collecte et enregistrement de données urbaines 		dév. Urbain	
État	<ul style="list-style-type: none"> • Construction nationale • Inter médiation • Contrôle opérationnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Offre résidentielle • Tenure foncière • Inter médiation • Villes secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustements structurels • Efficacité d'acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariat • Adoption de lois/décentralisation • Transfert de compétences • Structures de pilotages • Création et réformes institutionnelles et sectorielles 	
Acteurs décentralisés	<ul style="list-style-type: none"> • Animation culturelle • Communautarisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation locale • Formation 	<ul style="list-style-type: none"> • Modifications statutaires • Mécanismes contractuels • Règles administration/gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagements • Participation • Convention - AMS • Obligations 	

La tendance révélée dans le cycle des projets de développement urbain de la Banque Mondiale au Sénégal entre la fin des années 1960 et la fin des années 2000 montre que la Banque et l'État national sont en interaction constante. Comme l'expliquait Bourdieu (2001), les État prennent part à un processus globalisateur qui les limite progressivement.

CHAPITRE VII : LE CONSTAT DE LA GOUVERNABILITE PROGRAMMEE PAR LA BANQUE MONDIALE AU SENEGAL : LA VALIDATION DES EXPERTS

Dans les chapitres cinq et six, nous avons examiné et interprété l'action de la Banque Mondiale en matière de développement urbain au Sénégal. Cette action a eu comme effet la transformation des structures institutionnelles locales. La Banque Mondiale a greffé une institutionnalité en instituant au Sénégal une forme de gouvernance locale. Dans nos interprétations, les facteurs de l'environnement structurel, de l'apprentissage opérationnel et de la gouvernabilité ont été déterminants. Mais l'identification de ces facteurs dépendait d'une relecture des documents factuels et de la littérature scientifique associée à des évaluations formelles et informelles des interventions entre 1972 et 2006.

Dans ce chapitre, nous exposons des facteurs complémentaires à ceux de l'analyse documentaire quant à la greffe d'une gouvernance locale par la Banque Mondiale en programmant une forme de gouvernabilité au Sénégal. Nous visons à valider, voire à bonifier notre interprétation tirée des sources documentaires par la consultation de personnes ressources impliquées de près ou de loin, à divers titres, dans les opérations de la Banque. Le chapitre est divisé en deux sections. La première est consacrée aux actions de la Banque destinées à donner une réponse aux enjeux du développement urbain au Sénégal : pauvreté urbaine, pénurie de logement et de services urbains, défaillance d'infrastructures, lacunes institutionnelles, chômage, déséquilibre et dysfonctionnement administratif et faiblesse du financement. La deuxième section du chapitre aborde les facteurs explicatifs des transformations institutionnelles selon les personnes ressources.

7.1. La déception des interventions programmées

Lorsqu'on observe la trajectoire des projets de développement urbain au Sénégal entre 1972 et 2006, on s'aperçoit que chacun constitue pour la Banque Mondiale la solution au problème représenté par le précédent. Bien que la dynamique de ces projets soit interactive, la priorité physicospatiale astreinte à l'approche aménagement du sol a échoué et la priorité politicoinstitutionnelle astreinte à l'approche visant la construction des institutions est devenue l'option privilégiée. N'ayant pas été fructueuse tel qu'escomptée, cette dernière devient le problème dont la solution réside dans l'option suivante, à savoir la productivité urbaine. L'approche création d'emplois, entrepreneuriat et productivité des petites et moyennes entreprises mise de l'avant n'a pas permis de réduire le chômage et le sous emploi au Sénégal. Dès lors, la priorité associée au développement municipal et à la décentralisation devient la mesure d'atténuation de l'échec de l'option ciblant le développement socioéconomique local. Lorsque celui-ci n'est pas stimulé selon la volonté de la Banque, le choix est porté sur l'appui aux communes en mettant l'accent sur une nouvelle approche axée sur la déconcentration et la responsabilisation locale afin de contrôler le développement municipal et le processus de décentralisation au Sénégal. On pensait que le développement local serait approprié et porté par les collectivités locales. Loin sans faut, la Banque Mondiale impose alors l'ajustement municipal sous le prétexte de garantir un terrain propice aux investissements communaux.

En résumé, si les actions de la Banque Mondiale destinées à répondre aux enjeux du développement urbain au Sénégal ne se sont pas avérées efficaces eu égard aux besoins des populations locales, les projets mis de l'avant ont pavé la voie à une forme de gouvernabilité locale cohérente avec la vision que la Banque déploie en ce qui concerne la gestion du territoire. C'est ce constat que nous cherchons à valider par les acteurs consultés.

7.2. Les facteurs de la gouvernabilité programmée par la Banque au Sénégal selon les personnes ressources

Il est important de vérifier auprès des experts le bien fondé des interprétations que nous avons réalisées à partir des documents. Pour la majorité des personnes consultées, se fier aux objectifs initiaux des différents projets, à savoir lutter contre la pauvreté, fournir les infrastructures et les services urbains, améliorer la qualité de vie des populations ou renforcer les institutions, consiste à respecter une logique asymétrique entre le système organisationnel de la Banque et le cadre d'expérimentation des projets. Qu'il s'agisse des experts actuels de la Banque Mondiale en place à Washington, des anciens de la Banque ou des chercheurs spécialistes des enjeux ciblés par les projets de développement urbain, ils distinguent quatre groupe de facteurs de la construction d'une gouvernabilité programmée par la Banque Mondiale au Sénégal : ceux qui ont motivé les projets, ceux qui ont contribué à leur évolution, ceux qui dépendent de l'environnement institutionnel interne et externe et ceux qui sont liés au rôle de la Banque Mondiale (Tableau30).

7.2.1. Les facteurs instigateurs des projets

Pour expliquer l'amorce des projets, les experts actuels de la Banque en place à Washington ont été unanimes pour identifier les facteurs liés au changement de leadership. Le changement à la tête de la Banque et le roulement du personnel dans les divisions spécialisées sont les principaux facteurs instigateurs des projets selon ce type d'acteurs. Moins intéressé au développement urbain physicospatial, James D. Wolfensohn, le successeur de Robert S. McNamara, inspire la priorité à la gouvernance urbaine, visible dans les projets voués au développement municipal et à la décentralisation. À l'échelle locale, les personnalités gouvernementales ont influencé le projet des parcelles assainies. Le départ du directeur de l'Office

Tableau 31 : Les facteurs de la gouvernabilité programmée par la Banque au Sénégal selon les personnes ressources

	Experts actuels de la Banque en place à Washington	Anciens de la Banque Mondiale	Chercheurs spécialisés des enjeux
Facteurs qui motivent les projets	<ul style="list-style-type: none"> • Changement de leadership • Roulement du personnel • Prévisions et bilans incomplets • Contexte et capacités locales • Rapport nature/cible d'un projet • Viabilité contextuelle et financière • Pression politique locale • Mobilisation du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Échec des opérations • Ignorance des réalités locales et naïveté de la Banque • Adéquation institutionnelle • Acteur de l'ombre • Aptitude et priorités locales • Maintien dans le champ urbain 	<ul style="list-style-type: none"> • Roulement du personnel • Réseautage • Logique d'expérimentation/modélisation • Relation avec le pays
Facteurs qui contribuent à l'évolution des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Apprentissage institutionnel et international • Prévisions et bilans incomplets • Contexte et capacités locales • Complexification des projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Désaccords entre le staff • Sous-estimation du domaine urbain • Absence de vision globale • Sectorialisation du cadre urbain • Maintien dans le champ urbain • Apprentissage opérationnel • Changement de leadership • Roulement du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Apprentissage opérationnel • Fausse perception de l'urbain • Réseautage • Relation avec le pays • Va-et-vient expérimentation/modélisation • Gap réalités du terrain/logique de modélisation • Géopolitique locale
Environnement institutionnel interne et externe	Interne <ul style="list-style-type: none"> • Concurrence à la Banque Externe <ul style="list-style-type: none"> • Concurrence avec d'autres bailleurs de fonds 	Interne <ul style="list-style-type: none"> • Concurrence à la Banque Externe <ul style="list-style-type: none"> • Culture de justification • Concurrence avec d'autres bailleurs de fonds 	Interne <ul style="list-style-type: none"> • Confrontations au sein du staff Externe <ul style="list-style-type: none"> • Correspondance aux cadres structurels liés au néolibéralisme
Rôle de la Banque Mondiale	<ul style="list-style-type: none"> • Choix sectoriels et des cibles • Accès aux capitaux et au marché internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir et capacité de pénétrer les institutions locales • Pouvoirs de justifier les interventions • Concurrence avec d'autres bailleurs de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Force technoscientifique • Pouvoir de légitimer les actions • Capacité de contrôler les institutions et les acteurs locaux • Logique de modélisation d'expériences

d'habitation à loyer modique explique les problèmes à l'origine de la phase institutionnelle. L'absence d'études préalables sur l'intégration des impacts dans le bilan et sur la capitalisation des échecs et des réussites des interventions a favorisé les changements d'orientation. Aussi, l'absence d'une perspective claire avant la définition d'objectifs et la méconnaissance du rôle de la société civile et des

organisations non gouvernementales ont conduit aux échecs ayant motivé de nouveaux projets. La nature d'un projet par rapport à ses cibles a créé des interférences entre l'organisation non gouvernementale ciblée et l'intervention productive, d'où la correction de cette intervention sous forme d'autres projets. La viabilité contextuelle et financière reste déterminante compte tenu de la difficulté à mobiliser le gouvernement à cause des pressions politiques.

Pour les anciens de la Banque Mondiale, l'exemple du projet des parcelles assainies de Dakar a pêché pour sa démesure, par l'absence d'une base institutionnelle dans les municipalités, par la position du gouvernement et par la naïveté de la Banque, entre autres, sur les capacités du pays à répondre à ses exigences. La paternité des projets de développement urbain est attribuable à des acteurs de l'ombre (*hidden actors*) qui ont contribué à la genèse de la priorité physicospatiale. S'agissant précisément de la capacité du pays à mettre en œuvre ces projets, on a ignoré la dépendance de la taille des projets, des possibilités et des priorités nationales, des capacités institutionnelles locales et des investissements. Des tensions sont d'ailleurs nées de ces problèmes, sans compter les luttes de pouvoir au sein de la Banque. Tout cela a engendré des changements, par exemple ceux qui ont concouru à l'assistance technique dans les projets succédant les parcelles assainies et qui par ailleurs devait maintenir la politique de la Banque dans le champ urbain. À travers le Groupe d'évaluation indépendant, la Banque intègre l'ampleur des projets en fonction des capacités et des réponses locales dans ses critères d'évaluation à compter de la fin des années 2000 en portant l'attention sur les risques, les incertitudes, les possibilités d'appropriation et les diverses formes de résilience⁸⁷ (Independent Evaluation Group, 2005).

Reconnaissant le roulement du personnel comme le principal facteur instigateur des politiques de la Banque, les chercheurs spécialisés sur les enjeux du développement

⁸⁷ Selon *Le Petit Robert*, ce concept renvoie à la capacité à vivre, à se développer en surmontant les chocs, l'adversité...

urbain en Afrique citent la mise en réseau des projets et la logique d'expérimentation destinée à leur diffusion qui en est sous-jacente. Cité par tous les répondants, ce facteur agit dans un double sens : du côté de la Banque, il influence la dynamique des politiques par les variations de l'apprentissage en fonction de la mobilité et l'instabilité des agents. Cela se répercute sur ses déclencheurs et ses processus occasionnant des changements d'option. Du côté sénégalais, on le mentionne comme un facteur contraignant les projets. La Banque encourage la stabilité administrative et politique pour mieux contrôler les institutions afin de formuler de nouveaux projets alors qu'elle la décourage au sein de son staff.

7.2.2. Les facteurs qui contribuent à l'évolution des projets

En plus du changement de leadership, du roulement du personnel, du caractère incomplet des prévisions et des bilans, l'importance de la participation locale est évoquée par les experts actuels de la Banque en place à Washington pour expliquer l'émergence et l'évolution des projets:

Local participation in project formulation [...] the physical intervention is important but must be accompanied by other simultaneously. On the issue of training, it might be necessary for institutions or projects to send staff for specific intellectual development [...] other's important but must be identified since they could be project specific [...] internal Learning : Operation Evaluation, Institutional Training Program, Client Capacity Building, Cross-Country Experience exchange. Knowledge Sharing, Information Dissemination (Website, Conference), Advisory Services/Consultation, Piloting (Entrevue avec l'économiste principal du Corporate Strategy group/Department).

Les anciens de la Banque Mondiale évoquent les désaccords entre le personnel de la Banque sur la réorientation des projets. Par exemple, un désaccord avec l'approche AGETIP porte sur le fait que cette approche délaisse les systèmes urbains en tant que perspective privilégiée pour mettre l'accent sur certains secteurs. De surcroît, selon les personnes consultées, ces économistes oublient le caractère pluridimensionnel de la pauvreté urbaine. L'absence de vision holistique au profit des approches

spécialisées n'a pas aidé à assurer l'obtention de résultats concluants. Selon les chercheurs spécialisés sur les enjeux du développement urbain en Afrique, les facteurs qui contribuent à l'évolution des projets valident cette perception :

« La concurrence entre les agences, le réseautage, la résilience, la surestimation des capacités du bénéficiaire de l'aide, de sa viabilité financière, le roulement du staff et du leadership, la méconnaissance des réalités du terrain par la Banque et la sous-estimation du domaine urbain par des économistes au mépris de la systémique qui caractérise la ville et des phénomènes sous-jacents à sa géographie, et la dualité expérimentation/modélisation [...] il faudrait rassurer que les compétences véhiculées par les concepts soient transmises au niveau local [...] prévoir les forums de leadership, appropriation des concepts [...] la capitalisation des expériences ».

Ces experts mettent de l'avant la mise en réseau interne et externe. Pour l'un d'entre eux, la dynamique des projets souscrit à une volonté de mettre les politiques en réseau et non à une démarche d'apprentissage par la Banque. À ce sujet, le réseautage a été une stratégie prisée dans les projets AGETIP et, plus tard, dans les programmes d'appui aux communes où l'on cherche à étendre les actions non seulement à l'échelle sénégalaise, mais à d'autres pays plus que cela n'était le cas dans les projets à portée physique et institutionnelle. Aussi, le remplacement de la dynamique des projets visant des espaces urbains restreints (les parcelles assainies n'ont ciblé que Dakar et Thiès) par des approches sectorielles vers des actions intégrées obéit à la logique du réseautage. Mentionnée comme facteur de changement partagée, enrichit-elle notre interprétation par sa référence au contexte mondialisant dans lequel les projets consécutifs s'inscrivent. Un autre expert trouve deux dissonances. La première concerne le décalage entre l'évaluation du pays et celle de la Banque. Plutôt que d'élaborer les projets en fonction des leçons du passé, ceux-ci naissent de l'idée de les justifier et de rester dans le champ urbain. La continuité signifie dans ce cas de ne pas changer de secteur d'activité, mais de justifier les fonds. Cela s'est vu avec l'élaboration des projets d'assistance technique pour la réhabilitation et la gestion urbaine et de développement municipal et de l'habitat. Ces projets privilégient les

aspects politicoinstitutionnels au lieu de corriger les écueils des précédentes opérations. L'autre décalage concerne l'ampleur des projets par rapport aux ressources. Par exemple, le projet des parcelles était trop ambitieux dans un contexte d'absence d'un gouvernement municipal.

L'expérimentation/diffusion constitue une logique dualiste qui guide la dynamique des projets de la Banque Mondiale au Sénégal. Le va-et-vient entre expérimentation et modélisation l'a conduit à abandonner les interventions physiques en faveur des priorités à la gestion urbaine et au développement institutionnel. L'expérimentation tient aux raisons géopolitiques. D'ailleurs la démocratisation au Sénégal justifie l'intérêt de la Banque à y expérimenter et évaluer le déroulement et l'évolution des projets. Aussi, la présence d'élites locales facilite le dialogue par rapport aux prescriptions de la Banque. Tout cela a permis de détecter les limites des projets et leurs lacunes institutionnelles.

L'écart entre réalité du terrain et uniformisation d'un projet élaboré prend un autre sens puisque, pour la Banque, ce qui prime est la recherche des résultats. Confrontée aux réalités opérationnelles de ses projets et des politiques locales, elle donne priorité au développement politicoinstitutionnel, municipal et à la décentralisation.

7.2.3. Les facteurs de l'environnement institutionnel extérieur et intérieur

Les experts actuels de la Banque en place à Washington ont signalé la *concurrence* au sein de la Banque entre ses différentes divisions. Ce facteur a influencé l'élaboration du programme d'appui aux communes. L'objectif de ses promoteurs était d'éviter un troisième AGETIP.

L'élément concurrence est repris par les anciens de la Banque Mondiale. La culture de la justification des projets prévaut dans l'environnement interne en fonction de la rentabilité financière et économique des projets (Cohen, 2005; Mattingly et al, 1984),

tout comme la logique d'expérimentation. Selon trois répondants, ces facteurs expliquent l'échec du projet des parcelles assainies, où les tensions entre le gouvernement sénégalais et la Banque ont entravé la mise en œuvre des objectifs d'accessibilité. D'où le virage vers l'expérimentation du renforcement institutionnel, qui justifie le maintien de la Banque dans le domaine urbain par l'expérimentation de l'approche institutionnelle. Par ailleurs en concurrence avec un autre bailleur de fonds, la Banque s'est lancée dans la phase institutionnelle car le groupe allemand *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) entrait dans le champ physicospatial par l'approche aménagement foncier. La GTZ a continué les parcelles assainies au Sénégal, amorçant l'action en matière de gouvernance urbaine. Vingt ans plus tard, la Banque prenait la direction politicoinstitutionnelle après deux phases de ses projets⁸⁸.

Les chercheurs spécialisés sur les enjeux du développement urbain en Afrique sont informés sur les confrontations internes à la Banque. Pour ces derniers, la correspondance aux cadres structurels (marché et culture néolibérale) oriente la Banque aux constructions uniformes/formatées, alors que le terrain de mise en œuvre fait découvrir des contingences sociopolitiques propres au tournant des années 1990. L'intérêt de la Banque pour élaborer une approche et le *timing* de sa formulation se manifeste après coup. Cela participe à une logique de légitimation constante d'actions déjà entreprises au moyen de ses propres textes et de ses discours à consonance néolibérale.

7.2.4. Les facteurs liés au rôle de la Banque Mondiale

Les experts actuels de la Banque en place à Washington sont d'accord, en particulier ceux du groupe de l'évaluation indépendante, du département de la stratégie et des

⁸⁸ En 1987, cette option avait pris la forme d'un *Settlement Upgrading Project* (DUA/GTZ Projects) centré sur la participation communautaire et la gouvernance urbaine, et Homelessness and Housing, Voir <http://www.unesco.org/most/africa15.htm>

archives, sur le rôle crucial de la Banque. On situe principalement ce rôle dans sa stratégie de cibler l'État tout comme les groupes vulnérables, les secteurs et les acteurs clés du développement, pour faire adopter ses objectifs. On rappelle comment le sol, les structures étatiques, les jeunes, les pauvres, les municipalités et les investissements ont été les cibles privilégiées de ses programmes. On souligne par ailleurs le lien entre la Banque et le marché pour évoquer ses stratégies en matière de coopération et d'aide. On signale ceci : *the way the Bank is doing Business, Access to Capital Markets*. L'accès de la Banque aux capitaux et au marché mondial lui permet d'agir de manière hégémonique auprès des États.

Comparant la Banque à un océan alors que les États sont des petites rivières, les anciens de la Banque Mondiale estiment très fort et sans limites le pouvoir que celle-ci possède pour imposer ses points de vue en insufflant sa philosophie dans les structures locales, pour justifier ses interventions auprès des gouvernements locaux et pour transiger avec d'autres bailleurs de fonds internationaux.

Sans méconnaître l'hégémonie de la Banque, les chercheurs spécialisés sur les enjeux du développement urbain en Afrique signalent la force technologique, scientifique et technique utilisée pour imposer et mettre en œuvre le cadre opérationnel des projets ainsi que le pouvoir de légitimer et/ou de justifier ses actions aussi bien à l'échelle internationale que sur le plan local. La capacité de la Banque de contrôler les institutions et les acteurs locaux lui permet d'orienter les activités des projets (voir figure 8, au début du chapitre 5).

Donc, les projets d'intervention urbaine de la Banque Mondiale s'avèrent des phases d'un modèle. L'univers langagier correspondant délimite et marque le modèle technique qu'elle a mis de l'avant. Cela évoque une forme de gouvernance locale greffée par la Banque. Cette greffe favorise ainsi le déploiement de ses activités. Pour fertiliser le cadre local, la Banque a programmé une gouvernabilité au Sénégal qui a

mené et rendu possible l'ajustement municipal. Mais ce processus, nous disent les experts consultés, ne correspond pas à un plan; il ne s'agit pas d'un complot ou tout est prévu d'avance, bien au contraire. L'intention de la Banque n'était pas de transformer les institutions locales en instituant une forme d'institutionnalité locale. Mais elle œuvre dans une logique qui s'impose et se reproduit à travers le changement de leadership, le roulement du personnel, l'apprentissage institutionnel, les pressions contextuelles et l'usage des résultats, comme le reconnaissent les experts actuels et anciens de la Banque. Cette logique a induit une nouvelle géographie institutionnelle et a plutôt permis à la Banque Mondiale de greffer une forme de gouvernance locale. Elle a amené l'État sénégalais à adopter un nouveau modèle d'institutionnalité dans la gouvernance de manière à contrôler la territorialité et les institutions. La consultation des experts a permis de valider ce constat déduit de l'analyse documentaire, renforçant notre interprétation d'une greffe par la Banque pour construire une institutionnalité locale au Sénégal, en instituant, avec le concours de l'État sénégalais et des acteurs locaux, une gouvernabilité locale programmée par ses interventions urbaines entre 1972 et 2006. Les contraintes socioterritoriales, administratives et politiques à la mise en œuvre de la gouvernance prônée par la Banque sont ainsi minimisées, sinon éliminées.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans cette thèse, nous voulions montrer que les projets urbains mis en œuvre par la Banque Mondiale ont transformé les structures et les territoires. De manière spécifique, nous voulions répondre aux questions suivantes :

- de quelles façons ces projets et leur concaténation ont-ils contribué à modifier la structure de gouvernance au Sénégal ?
- dans quelle mesure, ont-ils changé la structure institutionnelle du pays ?
- quelles conséquences ces changements ont-ils eu sur la gestion territoriale du pays ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes servis d'une grille d'analyse de ces projets afin d'étudier en profondeur leurs caractéristiques et d'en reconstruire la trajectoire. Le corpus de la recherche était composé des documents factuels de la Banque Mondiale et de la littérature scientifique associée à des évaluations formelles et informelles des interventions urbaines au Sénégal entre 1972 et 2007.

Pour analyser ce corpus, les concepts relatifs au contexte, aux objectifs, aux stratégies opératoires, à la gestion et au bilan des projets étudiés nous ont permis de dégager les grands constats et les tendances transformationnelles à l'échelle locale et qui nous permettent de montrer que :

- La Banque Mondiale a orienté son intervention sur le développement urbain sénégalais en ordonnant diverses priorités grâce à des approches qu'elle a opérationnalisées par des projets construits de manière à canaliser l'activité des acteurs vers l'ajustement structurel.

- La transformation des systèmes d'acteurs résultante s'est manifestée en sens opposés. D'un côté, l'affaiblissement du pouvoir étatique central (désétatisation) et, de l'autre, la reconstruction de l'autorité et des structures locales (municipalisation).
- Ce double effet nécessitait une mutation de l'ajustement structurel en une version territorialisée : l'ajustement municipal.

Ces grandes conclusions tirées de l'analyse documentaire ont été validées dans le cadre d'une consultation avec des experts, ce qui a permis de confirmer nos déductions. Cette démarche nous amène donc à montrer que l'action de la Banque Mondiale au Sénégal déployée à partir de ses projets de développement urbain a greffé une institutionnalité locale traduite par une forme de gouvernabilité cohérente avec la vision que la Banque Mondiale a du Sénégal et des pays du tiers-monde.

La compréhension de cette forme de gouvernabilité requiert la confrontation de deux logiques : celle des institutions occidentales qui véhiculent une vision du développement axée sur la croissance économique et celle, plus diffuse, découlant de l'institutionnalité d'une forme de gouvernance et des modalités de gouvernement issues de la colonisation et expérimentées dans certaines voies de développement dans un contexte de limitation de ressources. C'est la logique du plus fort qui s'impose, mais ceci ne résulte pas d'une planification rigide provenant uniquement de l'extérieur. Le processus par lequel se construit cette nouvelle gouvernabilité se conjugue et s'accompagne du calcul et de la médiation de l'acteur local, lequel prend part au processus transformationnel des infrastructures, de la morphologie urbaine, de l'architecture institutionnelle et de la gouvernance locale. Sans être un processus linéaire, ces logiques de fond se prêtent à un système d'interactions des différentes phases révélées par les projets étudiés.

En amorçant les ajustements structurels au Sénégal, le discours de la Banque Mondiale vise à focaliser ses résultats sur la stratégie nationale d'assistance alors que ses interventions visant les institutions et les politiques de développement demeurent mitigés (Banque Mondiale – OPCS, 2004; 2005). On assiste en fait à l'ajustement municipal comme résultat d'un processus menant à une gouvernabilité programmée.

Au départ, notre question générale était la suivante : comment la Banque Mondiale a-t-elle orienté son intervention sur le développement urbain sénégalais et comment a-t-elle pu transformer les systèmes d'acteurs à l'échelle locale dans ce pays ? Nous avons avancé les hypothèses suivantes : une étude approfondie des huit projets de développement urbain mis en œuvre au cours de la période retenue permet la détection d'une volonté de programmer la gouvernabilité au Sénégal en intervenant sur le plan territorial. Si cette étude permet d'observer les priorités référentielles et les approches mises de l'avant en vue du développement urbain de ce pays, elle permet également de découvrir une tendance interventionniste selon la nature des projets mis en œuvre, ce qui donne à voir un processus de restructuration et de reconfiguration issu d'une refondation des systèmes institutionnels statocentrés dont l'articulation à la gouvernance urbaine institue une forme de gouvernabilité cohérente avec les objectifs et la vision de la gouvernance de la Banque Mondiale.

Nous pouvons répondre que l'ajustement municipal constitue l'ensemble des activités transformatives des structures locales territorialisées appliquées par la Banque Mondiale. L'ajustement municipal met en place des dispositifs normatifs de la gouvernance urbaine locale flexible destinés à l'application des priorités physico spatiales, politicoinstitutionnelles, productives, municipales et décentralisatrices, dans le contexte évolutif d'une gouvernabilité programmée qui repose sur l'apprentissage opérationnel des approches interactives et des projets. La dynamique des projets de développement urbain au Sénégal entre les années 1960 et les années 2000, manifestée par la désétatisation et la municipalisation, constitue

donc une réponse structurelle guidée par le concept de gouvernance urbaine locale flexible.

Au regard des considérations normatives, discursives et théoriques qui précèdent, nous avons défini la dynamique des projets de développement urbain comme un système d'activités en interactions physicospatiales, politicoinstitutionnelles, productives, municipales et décentralisatrices, d'investissement et d'ajustement, articulées dans un contexte local, alimentées par l'environnement global/externe. La correspondance des objectifs, des stratégies opératoires et des mécanismes de gestion se consolide comme résultat de l'apprentissage laissé par les différentes phases. Cette dynamique suppose l'interdépendance des priorités référentielles tissées dans l'engrenage des courants fondateurs de la gouvernabilité (problèmes/politique/solutions). Les logiques d'adhérence normative, d'ancrage méthodique et de positionnement théorique constituent les principaux angles au croisement desquels se basent nos interprétations.

Nous avons pu montrer la construction institutionnelle du cadre politicoadministratif local induit par cette gouvernabilité à partir d'une intervention territorialisée de la Banque Mondiale sur le développement urbain sénégalais. Les axes de cette institutionnalité sont la normativité environnementale et l'hétérogénéité institutionnelle, la rationalité de l'apprentissage, le *re-scaling* des pouvoirs correspondant à un transfert progressif des responsabilités étatiques du public vers le privé, le civil et le communautaire, surtout de la centralité politicoadministrative à la gouvernance territorialisée. Résultat au cœur de la construction institutionnelle, cette gouvernabilité repose sur un processus théorique comprenant des jalons conceptuels posés par le réseau des savoirs et afférents aux différentes priorités et approches mises de l'avant par la Banque. La territorialité locale découle du contact interactif de différents protagonistes externes et locaux grâce aux interfaces culturels et technoscientifiques entre les agents de la Banque et les acteurs sénégalais. Bref, cette

territorialité résulte d'une confrontation entre le global et le local. L'institutionnalité locale produite constitue une architecture, une interactivité et une géographie des acteurs territoriaux imbriqués et encastrés dans la configuration préexistante.

Tout n'a pas été dit dans les limites du temps, des possibilités et du matériel étudié. Mais, nous avons néanmoins pu démontrer que les institutions de la mondialisation ont des impacts locaux, que le cadre local contribue aux transformations qu'il subit et que la dynamique et les systèmes catalysant ces transformations se situent dans une « glocalité » définie par l'interaction verticale et horizontale, endo et exo. Sans consulter les acteurs locaux ayant bénéficié des interventions, notre thèse ouvre une perspective empirique sur la recevabilité des programmes de développement international, surtout sur la perception locale de leurs effets. Les acteurs locaux auront-ils les ressources nécessaires pour assurer le rôle qui peut leur être confié ou ne seront-ils que des exécutants d'une vision importée ? À l'heure où les influences mondiales invitent à repenser l'action locale et à chercher des alternatives aux paradigmes actuels (Beaudet, 2008; Osmont et Goldblum, 2003), sur quelles bases les forces externes se comparent-elles aux facteurs endogènes, eu égard aux impacts locaux et à l'apprentissage interorganisationnel ? Comment la réponse locale peut-elle induire une reconfiguration et une restructuration de la gouvernance territoriale et structurelle partant de l'énoncé de la raison d'être des projets, la définition de l'intérêt politicostratégique et institutionnel et la formulation des leçons qui rythment la trajectoire des interventions ?

En tout cas, instigatrice du développement urbain au Sénégal, la Banque mondiale se découvre comme une propagatrice de la philosophie véhiculée dans différentes priorités développementales par la reproduction des concepts sous-jacents à leurs objectifs. Compte tenu du contexte dans lequel elle situe ses projets, les objectifs poursuivis, les stratégies opératoires déployées, les mécanismes de gestion utilisés, les résultats obtenus, elle apparaît aussi comme une conciliatrice d'intérêts macro,

méso et micro (global/international, central/national, municipal/local, directif/relationnel). Dès lors, la dynamique étudiée est la manifestation d'une construction d'intérêts permettant de générer des consensus, tout d'abord, entre différentes échelles, niveaux et acteurs politiques de la gouverne des villes et, ensuite, sur la manière de cadrer et de coordonner les actions de développement de façon à rendre efficace une nouvelle régulation de niveau internationale.

BIBLIOGRAPHIE

Les sources théoriques

Abers, R. (1998). « From clientelism to cooperation : local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil », *Politics and Society*, 26 (4), 511-537.

Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C.

Agence Française de développement (2005). *Financer les investissements des villes des pays en développement*, Groupe Agence Française de développement, Département de la Recherche, synthèse des travaux du Groupe de travail sur « Financement des investissements des collectivités locales », n° 24.

Aglietta, Michel (1976). *Régulation et crise du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*, Calmann-Lévy, Paris.

Akuhata-Brown, Marcus (1999). *Civil Society at the Millennium*, CIVICUS, West Hartford Connecticut, Kumarian, Press.

Ambassa, Jean (2003). *Apprentissage coopératif virtuel : une recherche-action*, Thèse, Université de Montréal

Ambe J. Njoh (1992). « The Institutional Framework for Housing Policy in Cameroon », *Habitat Int.* Vol 16, n° 3, pp. 43-57.

Ambe J. Njoh (1999). « The State, Urban development and society in Cameroon », *Cities*, Vol 16, n° 2, pp. 111-122.

Antal et al. (2001). « Introduction: Finding Paths through the Handbook », in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 1-7.

Appasamy, Paul (1983). *Evaluation methodology for urban projects in developing countries*, University Microfilms International (UMI) Dissertation Services.

Arce, Alberto et Norman Long (2000). *Anthropology, development, and modernities : exploring discoursès, counter-tendencies, and violence*, Routledge, London ; New York.

Argyris, Chris (2003). *Savoir pour Agir : Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Dunod, Paris.

Argyris, Chris et Donald A. Schön (2002). *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, traduction de la 1^{ère} édition, DeBoeck Université.

Arias, Albert et Jordi Borja (2007). « Metropolitan Cities : Territory and Governability, the Spanish Case », *Built Environment*, Volume 33, Issue 2, pp. 170-184.

Atomate, Armand (1996). « Reducing Poverty by Building Local Service Delivery Capacities », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C, p.p. 131-135.

Ayres, Robert (1983). *The World Bank and World Poverty : Banking on the Poor*, Ed. Cambridge Mass.

Badie, Bertrand (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, A. Fayard, Paris, 276 p.

Bahl, Roy W. et Johannes F. Linn (1992). *Urban public finance in developing countries*, Published for the World Bank, Oxford University Press, Toronto.

Bailly, Antoine et Jean-Marie Huriot (1999). *Villes et croissance : théories, modèles, perspectives*, Anthropos, Paris.

Bairoch, Paul (1985). *De Jéricho à Mexico - Villes et économie dans l'histoire*, ARCADES GALLIMARD

Bairoch, Paul. (1992), «L'urbanisation et le développement économique dans les mondes touchés par la révolution industrielle» in Roncayo, M. et T. Paquot (dir), *Villes et Civilisation urbaine XVIII-XXe siècle*, Paris, Larousse.

Bandura, Albert (1980). *L'apprentissage social*, traduction par Jean-A. Rondal, 206 p., Bruxelles.

Bandura, Albert (2002). « Social cognitive theory in cultural context », *Journal of applied psychology*, 5, 269-290.

Batley, Richard (2001). « Public-Private Partnerships for Urban Services » in et Freire, Mila Richard Stren. (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Institute – Development Studies, Washington D.C., The center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 199-1214.

Baum, Warren C et Stokes M. Tolbert (©1987). *Investir dans le développement - les leçons de l'expérience de la Banque mondiale*, Économica, Paris.

Beaudet, Pierre (2008). « Le développement face aux enjeux de la mondialisation » in Beaudet, Pierre, Jessica Schafer et Paul A. Haslam (2008). *Introduction au développement international : approches, acteurs et enjeux*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p.p. 87-105.

Behounde, Ekitike (1983). *Dialectique de la ville et de la campagne chez Gabrielle Roy et chez Mongo Béti*, Qui, Montréal.

Bélanger, André-J. (1998). « Épistémologie de la science politique à vos marques » in Lawrence et al. (1998). *Épistémologie de la science politique*, Presses de l'université du Québec, Québec, pp. 11-58.

Bergeron, Richard (1991). *Évolution des politiques d'habitat dans le Tiers-Monde, 1960-1989 ; le cas d'Abidjan*, Thèse, Faculté d'Aménagement, Université de Montréal.

Berthoin Antal, Ariane et Camilla Krebsbach-Gnath (2001). « Consultants as Agents of Organizational Learning : The Importance of Marginality » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 462-483.

Beti, Mongo (1971). *Ville cruelle / Eza Boto*, Présence africaine, Paris.

Bingham, Richard D. et John P. Blair (1984). *Urban economic development*, Sage, Beverly Hills, Calif.

Bird, Richard M. (2001). « Setting the Stage : Municipal and Intergovernmental Finance », in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Institute – Development Studies, Washington D.C., The center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 113-128.

Birdsall, Nancy (2006). *Rescuing the World Bank : Economy, World, Macroeconomics, Global Economics, Foreign Debt*, eds., Center For Global Development, Washington.

Blackburn, J. et J. Holland (1998). *Who Changes? Institutionalizing participation in development*, Intermediate Technology Publications, London.

Blackburn, James et al. (2000). *Mainstreaming participation in development*, World Bank, Washington, D.C.

Blair, Thomas et Lucien Vincent (Union internationale des villes et des pouvoirs locaux) (1985), *Strengthening urban management ; international perspectives and issues*, Plenum Press, New York.

Blanchet, Karl (2001). « Le développement participatif, entre souhaits et réalité » *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 170, pp. 697-717.

Blyth, Mark (2003). *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, New York, Port Melbourne, Madrid, Cape Town 8001.

Bodson, Paul. et J. Jaffe (1998), *Enjeux régionaux de la lutte contre la pauvreté au Mexique*, Manuscrit.

Boerner et al. (2001). « A Review and Assessment of Organisation Learning in Economic Theories », in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 89-117.

Bourdieu, Pierre (2001). *Contre-feux 2 : Pour un mouvement social européen*, Raisons d'Agir, Paris, 108 pages.

Boyce, Charles P. (1984). « Training for local government in Africa », paper prepared for the Workshop on Municipal management and Capacity-building at the ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Boyer, Robert (2002). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, la Découverte, Paris, 588 p.

Boyer, Robert (2004). *Théorie de la régulation 1. Les fondements*, Paris : La Découverte, Paris.

Boyer, Robert et Yves Saillard (2002). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

Boyer, Robert et Pierre François Souyri (2001). *Mondialisation et régulations : Europe et Japon face à la singularité américaine*, La Découverte, Paris.

Brenner, Neil (1999). « Globalization as reterritorialization : The re-scaling of urban governance in the European Union », *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, pp. 431-451.

Brenner, Neil (2004). *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*; Oxford University Press, Oxford, 351 pages.

Brigaud, Felix (1964). *Histoire du Senegal*, Clairafrique, Dakar.

Bromley, Ray, éd. (1979). *The informal sector : Critical perspectives employment and housing*, Pergamon Press, Qxford.

Brunell, Peter et Peter Calvert (2004). *Civil Society in Democratization*, Trank Cass, London, Portland, Or.

Bruyn, Severyn T. (2005). *A Civil Republic Beyond Capitalism and Nationalism*, Kumarian Press, Inc

Burns, T. et G. M. Stalker (1978). *The management of innovation*, London: Tacistock publication.

Camara, Mayacine (1997). *Matrice des consommations intermédiaires des activités formelles et informelles au Sénégal et première analyse des structures de production*, Université de Montréal. Centre de recherche et développement en économique, Montréal.

Carley, Michael et al (2001). *Urban Development & Civil Society: The Role of Community in Sustainable Cities*, EARTHSCAN, London, Sterling, VA.

Chantal, Valérie (2000). « Communautés de pratique et management par projet : À propos de l'ouvrage de Wenger (1998) : Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity », *M@nagement*, Vol. 3, n° 1, pp. 1-30.

Charbonneau, J. et A. Germain (1998), « Les modèles d'insertion urbaine des groupes ethniques : discussion à partir des cas des quartiers multiethniques montréalais », *Canadian Ethnic Studies*, Vol. 30, n° 1, p. 97-100.

Charmaz, Kathy (2000). « Grounded Theory : Objectivist and Constructivist Methods », in Denzin, Norman K. et Yvonna S. Lincoln (2000) *Handbook of Qualitative Research* Second Edition, sage Publications, Inc, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks-London-New Delhi, p.p. 509-535.

Chong, A. et C. Claderon (1997). *Institutional Change and Poverty, or Why it is Worth it to reform State*. World Bank, Washington, D.C.

Christaller, Walter et Carlisle Whiteford Baskin (1966). *Central places in southern Germany*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 230 pages.

Cohendet et al. « Communities of Practice and Epistemic Communities : A Renewed Approach of Organizational Learning within the Firm », http://www-eco.enst-bretagne.fr/Etudes_projets/RNTL/workshop1/dupouet.pdf

Collin, Jean-Pierre (2002). « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », *Organisation et Territoire*, Vol. 11, n° 3, Automne 2002, pp. 5-13.

Collin, Jean-Pierre et al. (2002). « New Challenges and Old Solutions : Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S » City-Regions », *Journal of Urban Affairs*, Vol. 4, n° 3, p. 317-332.

Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé (2002), « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête », *Organisation et Territoire*, Vol. 11, n° 3, Automne 2002, pp. 59-69.

Conseil d'État (2006). *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 7 juillet 2005*, La Documentation française, Paris.

Coulibaly, Abdou Latif (1999). *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie ou L'histoire du PS de la naissance à nos jours : enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, L'Harmattan, Paris, Montréal.

Coulibaly, Abdou Latif (2006). *Une démocratie prise en otage par ses élites : essai politique sur la pratique de la démocratie au Sénégal*, L'Harmattan, Dakar-Fann, Sentinelles, Paris

Creplet, Frédéric et Olivier Dupouët (2000). « La connaissance tacite fait-elle la (vraie) force des entreprises? », *Revue Française de Gestion*, pp. 136-140.

Crozier, Michel et Friedberg, Erhard (1977; 1981). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris

Cruise O'Brien, Rita (1970). « The limits of French Technical Assistance in Senegal », Communication n° 53, Institute of Development Studies at the University of Sussex.

Dansereau, Patrice et al. (1996). *Production linkages between informal and formal activities considering domestic and imported inputs : an application of the minimal-flow-analysis method to Senegal*, Université de Montréal. Centre de recherche et développement en économie, Montréal.

David, Robinson (2004). *Sociétés musulmanes et pouvoir colonial français au Sénégal et en Mauritanie, 1880-1920 : parcours d'accommodation*, Karthala, Paris.

De Ponte, Giulia (2002). « L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement » *Revue internationale des sciences sociales*, n° 172, pp. 231-242, UNESCO / érès, Paris.

De Senarclens, Pierre (2001). « Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation ». *Revue internationale des sciences sociales*, n° 170, pp. 557-570.

Desgeorges, Olivier et Éric Monnier (1990). « L'évaluation comme outil de légitimation: le cas des grandes organisations internationales » *Revue Politiques et Management public*, Volume 8, n° 4, pp. 1-23.

Diallo, Papa Lamine (2005). *De la coopération internationale urbaine à la coopération décentralisée : l'expérience canadienne*, thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal, Montréal.

Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press.

Dijk, Meine Pieter Van (1986). *Sénégal. Le secteur informel de Dakar*, L'Harmattan, Paris.

Diop, Abdoulaye-Bara (1965). *Société toucouleur et migration : enquête sur l'immigration toucouleur à Dakar*, Institut français d'Afrique noire, Dakar.

Diop, Abdoulaye-Bara (1981). *La société Wolof : tradition et changement : les systèmes d'inégalité et de domination*, Karthala, Paris.

Diop, Abdoulaye-Bara (1985). *La famille wolof : tradition et changement*, Karthaala, Paris.

Diop, Coumba et Mamadou Diouf (1993). « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal » in Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noir – Décentralisation en questions*, Karthala, Paris, p.p. 101-125.

Diou, Christian (2006). « Sénégal : redonner une dynamique à la décentralisation ». *Les Échos de la Banque Mondiale*, n° 6- Décembre.

Diouf, Makhtar (1994). *Sénégal : les ethnies et la nation*, L'Harmattan, Paris.

Diouf, Mamadou (2001). *Histoire du Sénégal : le modèle islamo-wolof et ses périphéries*, Maisonneuve & Larose, Paris.

Drewe, P., Klein, J.-L. et E. Hulsbergen (2008). (Dir.) *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam, 271 p.

Drinkuth, Andreas (2001). « Labor Unions as Learning Organizations and Learning Facilitators » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 446-461.

Duncan, R. B. (1972). « Characteristic of organizational environment and perceived environmental uncertainty administrative science quarterly », n° 17, pp. 313-327.

Dupuy, Claude (1995). « Conventions et dynamiques collective de proximité ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p.p. 871-888.

Eme, Bernard (2007). « Gouvernance territoriale, puissance publique et société civile ». in Klein, Juan-Luis et Denis Harrisson (2007). *L'innovation sociale : émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 153-171.

Emery, F. E. et E. L. Trist (1965). « The causal texture of organizational environments », *Human relations*, V. 18, pp 21-32.

Eriksson, J. (1998). « And Institutionnal Framework for Learning from Failed States », in Piccioto et E. Weisner (eds), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, World Bank, Washington, D.C.

Fall, Mar (1986). *Sénégal : l'état Abdou Diouf : ou Le temps des incertitudes*, L'Harmattan, Paris.

Fear, Jeffrey R. (2001). « Thinking Historically about Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 162-191.

Fetterman, D.M. et al. (1996). *Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-assessment and Accountability* », Thousand Oaks, CA, Sage, <http://www.stanford.edu/~davidf/EmpowermentWorkshopCSAP/index.htm>

Fisette, Jacques (2002). « Transition ville-campagne dans les pays en développement: tergiversations des organisations internationales depuis cinq décennies » in Charboneau, François; Paul Lewis et Claude Manzagol (2002). *Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Trames, Université de Montréal, Montréal, pp. 254-263.

Fontan, Jean-Marc (2008). « L'école de la régulation, un projet inachevé? ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 11-25.

Fontan, Jean-Marc et al. (1999). « Community economic development and metropolitan governance : A comparison of Montreal and Toronto ».

Fontan, Jean-Marc et Éric Pineault (2008). *D'un regard désenchanté : la théorie de la régulation revisitée*, *Cahiers de recherche sociologique*, n° 45, département de sociologie, Université du Québec à Montréal.

Fontan, Jean-Marc; Klein, Juan-Luis et Diane-Gabrielle Tremblay (2005). *Innovation socioterritoriale et reconversion économique : le cas de Montréal*, L'Harmattan, Paris.

Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto.

Friedman, Victor J. (2001). « The Individual as Agent of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 398-414.

Gagnon, Christiane et Juan-Luis Klein (1991). « Le Partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, n° 95, pp. 239-255.

Gagnon, Christiane et Juan-Luis Klein (1992). *Les Partenaires du développement face au défi du local*, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, Chicoutimi.

Gaonach, D. (2003a). *La théorie de l'apprentissage social*, disponible à www.offratel.na/magui/bandura.htm

Gaonach, D. (2003b). « Albert Bandura, de l'apprentissage vicariant à l'auto-efficacité » disponible à www.offratel.na/magui/bandura.htm

Gaufryau, Bertrand et Carlos Maldonado (1997). *Secteur informel : fonctions macroéconomiques et politiques gouvernementales : le cas du Sénégal*, Organisation Internationale du Travail, Département du développement des entreprises et des coopératives, Microentreprises et secteur informel, Document de recherche S-INF-1-11, Genève.

Gauthier, Benoît (2003). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

Gendron, Corinne (2008). « Théorie de la régulation, crise écologique et modernisation de l'économie ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 28-40.

Germain, A. (1999). « Les quartiers multiethniques montréalais : une lecture urbaine », *Recherches sociographiques*, Vol. XI, n° 1, p. 9032.

Gherardi, Silvia (2000). « Practice-based theorizing on learning and knowing in organizations », *Organization*, 7(2), 211-223.

Gherardi, Silvia (2001). « From organizational learning to practice-based knowing », *Human relations*, 54(1), 131-139.

Gherardi, Silvia et Davide Nicoloni (2001). « The Sociological Foundations of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 35-60.

Gosovic, Branislav (2000). « L'hégémonie intellectuelle mondiale et développement » *Revue internationale des sciences sociales*, n° 166, pp. 518-507, UNESCO / érès, Paris.

Goulet, J. (2002), *Sur les normes de Port-au-Prince : vivre dans le labyrinthe*, manuscrit.

Griffin, Angela (2001). « The Promotion of Sustainable Cities ». in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto. p.p. 63-72

Grimm, Michael et al. (2001). *Évolution de la pauvreté urbaine en Côte-d'Ivoire : Une analyse sur 15 ans d'enquête ménages*, Développement et insertion internationale (DIAL), Document de travail.

Grossman, David A. (1983). « Steps to Improve the Managerial Competence of the Cities in the Developing World », The Nova Institute.

Hafsi, Séguin et Toulouse, Jean-Marie (2000). *La stratégie des organisations : une synthèse*, 2^e Édition, Montréal, Transcontinentale.

Hannan, M et J. Freeman (1977). « The population Ecology of Organization », *American Journal of Sociology*, V. 82, n° 5, janvier, pp.929-963.

Harris, Nigel (2001). « Preparing an Economic and Strategic Vision for a City ». in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto. p.p. 53-61

Harris, Richard (2003). « Learning from the past. International housing policy since 1945 – an Introduction », *Habitat International*, V. 27, n° 2, pp. 163-166.

Harris, Richard et Ceinwen GILES (2003). « A mixed message : the agents and forms of international housing policy, 1945-1973 », *Habitat International*, V. 27, n° 2, pp. 167-191.

Harrisson, Denis et Juan-Luis Klein (2007). « Introduction ». in Klein, Juan-Luis et Denis Harrisson (2007). *L'innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 1-14.

Hedrick, Terry E. et al. (1993). *Applied Research Design. A Practical Guide*, *Applied Social Research methods Series*, Volume 32, Sage Publications, London New Delhi.

Hellriegel et Slocum (1978). *Management: Contingence Approach*, Addison-Wesley.

Hesseling, Gerti (1985). *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*, Karthala, Paris.

- Hirschman, Albert O. (1967). *Development projects observed*, Brookings institution, Washington D.C.
- Hodder, Ian (2000). « The interpretation of documents and material culture ». in Denzin, Norman K. et Yvonna S. Denzin (2000). *Handbook of Qualitative Research Second Edition*, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, p.p. 703-715.
- Horton, Douglas et al. (2003). *Evaluating Capacity Development : Experiences from Research and Development Organizations around the World*, ISNAR, CTA, CRDI, Ottawa.
- Hugon, Philippe (2003). « Mondialisation, métropolisation et effet de crise dans les économies en développement ». in Osmont, Annik et Goldblum Charles (2003). *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris, p.p. 29-49.
- Israël, Arturo (©1996). *Le développement institutionnel - les organisations à l'épreuve de la spécificité et de la concurrence*, L'Harmattan, Paris.
- Israël, Arturo (1990). *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, World Bank, Washington, D.C.
- Jacquemot, P. et M., Raffinot (1993). *La nouvelle politique économique en Afrique*, Université francophones, AUPELF-UREF, ÉDICEF, ÉDICEF, Paris.
- Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noir – Décentralisation en questions*, Karthala, Paris.
- Johnson, G. Wesley (1991). *Naissance du Sénégal contemporain : aux origines de la vie politique moderne : (1900-1920)*, Karthala, Paris.
- Jones, G. et P. Ward (1994). « The World's Bank New Urban Management Programme : Paradigm Shift or Policy Continuity? » *Habitat International*, Vol. 18 (3), p.p. 33-51.
- Jouve, Bernard (2003). *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Paris, Amsterdam, New York, Oxford, Shannon, Tokyo.
- Judge, David et al. (1998). *Theories of urban politics*, Edited by Judge, David; Stoker, Gerry et Wolman, Harold, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Kädtler, Jürgen (2001). « Social Movements and Interest Groups as Triggers of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 221-241.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, Second Edition, Harper Collins College Publishers, New York.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*, Harper Collins College Publishers, New York.

Kinyungu, Njambi (2007). *Urban Land Markets and Corruption in Kenya*, Posters Display, Fourth Urban Research Symposium 2007, <http://www.worldbank.org/urban/symposium2007/posters/kinyungu.pdf>

Kjellberg Bell (1995). *Urban Research in the Developing World : Perspectives on the City*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, pp. 91-141.

Klein, Juan-Luis (1989a). « Développement régional et espace local : vers une régulation fordiste et keynésienne », *Revue internationale d'action communautaire*, n° 22/62, p.p. 189-196.

Klein, Juan-Luis (1989b). « Rapports sociaux et région », *Revue Canadienne des sciences régionales*, (Montréal, INRS Urbanisation), vol. XII, no 1, pp. 101-110.

Klein, Juan-Luis (1992). « Le partenariat : vers une planification flexible du développement local ? », *Revue canadienne des sciences régionales*, XV, 3 : 491-505.

Klein, Juan-Luis (2006). « De l'initiative locale au développement territorial : une perspective synthétique », in Simard, M. et al (2006). *Inégalités, démocraties et développement*, CRIDEQ, Rimouski, pp : 143-164.

Klein, Juan-Luis (2007a). « Le tiers-monde et le développement ». in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 87-102.

Klein, Juan-Luis (2007b). « La mondialisation : de l'État-Nation à l'espace-monde ». in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 48-70.

Klein, Juan-Luis (2008a). « Territoire et régulation : l'effet instituant de l'initiative locale ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 41-57.

Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). « Une perspective géographique pour la lecture de l'espace-monde ». in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 1-9.

Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan et Diana-Gabrielle Tremblay (2008). *Local Development as Social Innovation: the Case of Montreal*. in Drewe, P., Klein, J.-L. et E. Hulsbergen (2008b) (Dir.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*. Techne Press, Amsterdam, 271 p., p.p 103-116.

Koontz, H et C. O'Donnell (1980) *Management – principes et méthodes de gestion*, McGRAW-HILL, Montréal, Toronto, New York.

Landell-Mills, Pierre et Ismail Serageldin (1992). « Governance and the External Factor », Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

Langevin, Jean-Louis et al. (1979; 1976). *La direction participative par objectifs*, Dossiers management – 2 -, centre de formation et de consultation, les Presse de l'Université Laval

Laquian, Approdicio A (1983). *Basic Housing : Politics for Urban Sites, Services and Shelter in Developing Countries*. (Ottawa: IDRC) 163pp.

Lasserre, Frédéric (2007). « L'Afrique : un continent mal parti? », in Klein, Juan-Luis et Frédéric Lasserre (2007). *Le monde dans tous ses ÉTATS : une approche géographique*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p.p. 503 523.

Latouche, Daniel (1998). *L'appui à la décentralisation en Afrique Sub-Saharrienne : la perspective des agences d'aide*, Étude préparée pour le club Sahel.

Latouche, Daniel (2002). *Appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le rôle des réseaux et des associations*, Document conceptuel commandé, ACIDI, Version préliminaire.

Lavroff, Dimitri Georges (1966). *La République du Sénégal*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

Lawrence, Olivier et *al.*, (1998). *Épistémologie de la science politique*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

Lawrence, P et J. W. Lorsch (1967). *Organization and Environment*, Irwin, Homewood.

Laye, Pierre, (2005). *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*. Collection Dossier d'experts, Voiron : la Lettre du cadre territorial, Paris.

Lebris, Émile (2003). « Les villes à la merci d'un rapport paradoxal entre le local et le mondial : réflexions à partir du cas de l'Afrique au sud du Sahara ». in Osmont, Annik et Goldblum, Charles (2003). *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris, p.p. 109-118.

Lecomte, Bernard J. (1986). *L'aide par projet - limites et alternatives*, OCDE, Paris.

Lecomte, R. et L. Rutman (1982) *Introduction aux méthodes de recherche évaluative*, Québec, P.U.L

Lemelin, André et Richard Morin (1991), « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées de Montréal : le cas de Montréal ».

Le Galès, Patrick. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française des sciences politiques* 45 (1), p.p. 57-95.

Lemieux, Vincent. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 2^e édition revue et augmentée, Les Presses de l'Université Laval, Saint-Nicolas.

Logan, John R. et Harry L. Molotch (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.

Long, Norman (1994). « Du paradime perdu au paradigme retrouvé? Pour une sociologie du développement orienté vers les acteurs », *Bulletin de l'APAD*, 7, p.p. 11-34.

Long, Norman (2001). *Development sociology : actor perspectives*, Routledge, London; New York.

Mainet, Guy (1991). « La conquête urbaine au Sénégal », in Vennetier, Pierre (1991). *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux*, Centre d'Études de

Géographie Tropicale, Centre national de la recherche scientifique, Bordeaux, Espaces tropicaux, n°4, pp. 17-26.

Mallaby, Sebastian (2004). *The World's Banker : A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*, The Penguin Press, New York.

March, James G. (1997). *Handbook of Organizations-2 Vols.*, Rawat Publications, New Delhi.

March, James G. et al. (2000). *The dynamics of rules*, Stanford University Press, Stanford, Calif.

March, James J. et Johan P. Olsen (1984). « The neo-institutionalism : organizational factors in political life », *American political science review*, V. 78, n° ..., p.p. 734-749.

Massiah, Gustave et Jean-François Tribillon (1988). *Villes en développement – Essai sur les politiques urbaines dans le Tiers-monde*, La Découverte, Paris 5e.

Mbodj, El Hadj (2002). « Les perspectives du partenariat entre les villes africaines », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 172, pp. 259- 293, UNESCO / érès, Paris.

McCarney, Patricia et al, (1995). « Towards an Understanding of Governance : The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries » in Stren, Richard et Judith Kjeliberg Bell (1995). *Urban Research in the Developing World: perspectives on the city*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, pp. 91-141.

McCullough, James S. (1984). « Microcomputer technology for municipal management », Ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

McNulty, Michael L. (1984). « Problems of urbanization: the role of secondary cities in economic and social development », ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Meny, Yves et Jean-Claude Thoenig (1989). *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, Paris.

Mignon, Jean-Marie (1985). « Dakar (Sénégal), des acteurs de la gestion urbaine », in *Journée d'Études : Crise et Évolution des Modes de Gestion des Villes dans les Pays en Développement*, Marly-le-Roi, 30pp.

Ministry of Urbanism and Housign – Republic of Senegal (1984). « The Senegalese experience in urbanization, the role of secondary towns in economic and social development », ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Mohan, Rakesh (1995). « Urbanization and Economy » in Stren, Richard et al, (1995). *Urban Research in the Developing World : Perspectives on the City*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, pp. 143-187.

Mondjanagni, A. C. (1984). *La participation populaire au développement en Afrique noire*; I.P.D (Douala), Karthala, Paris.

Monnier, Éric (1992). *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, deuxième édition, Paris.

Monot, M. (2003). « Qu'est-ce que l'apprentissage vicariant? » Disponible à <http://desette.free.fr/pemevtxt/LApprentissageVicariant.htm>

Morin, Richard (1995; 1994), « L'Expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire : à la croisée des chemins ».

Morin, Richard (1998). « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal ».

Morin, Richard et Anne-Marie Séguin (1997). « La Banque mondiale et les politiques urbaines : le cas de Bamako, Mali », *Revue canadienne d'études du développement*, V 18, n° 1, p.p.23-45.

Moulaert, Frank et F. Sekia (2003). « Territorial innovation models: A critical survey », *Regional Studies*, vol 37, n° 3, p.p. 289-302.

Moulaert, Frank et Jacques Nussbaumer (2000). *La logique sociale du développement territorial*, Presses de l'Université du Québec.

Muller, Pierre (1990). *Les politiques publiques*, Que sais-je, Presses Universitaires de France, Paris.

Myers, George C., (1972). *Rural-Urban Migration in Tropical Africa, Senegal*, Center for Demographic Studies Department of Sociology, Duke University

Navez-Bouchanine, Françoise (2002). « L'évaluation des projets de développement urbain », Correspondances, bulletin scientifique de l'IRMC, www.imrcmaghreb.org/corres/textes/navez.htm

Navez-Bouchanine, Françoise et Jacques Fisette (1996). *L'évaluation des projets de développement urbain*, Actes de l'atelier de Rabat novembre 1993, Villes et développement – Groupe interuniversitaire de Montréal et Programme de Gestion Urbaine-Région Arable.

Ndongo, Mebometa (2002). *Crise des projets urbains au Cameroun (1960-1995) : application d'un modèle d'analyse institutionnelle*, Thèse, Université de Montréal.

Nzuzi, Lelo (1989). *Urbanisation et aménagement en Afrique*, SEDES, Paris.

OHLM – DPA – Bureau d'Évaluation. (1977) « Analysis of Housing Consolidation in the Serviced Sites in Dakar. Results of the Survey Establishing Reasons for Recipients' Delay in Building, and Operational Implications », Series of reports on Results of the Evolution of OHLM/DPA's Programs, n° 7.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris, Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement, Marseille.

Oloude, B (1992). « L'opération pilote des travaux urbains à haute intensité de main-d'œuvre : l'expérience de l'AGETUR (Bénin) », in *Villes en développement*, n° 18, décembre, p.p. 1-7.

Olson, Mancur (1971; 1965). *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Olson, Mancur (1978). *Logique de l'action collective*, Presses universitaires de France, Paris.

Orellana, Isabel (1998). «La communauté d'apprentissage en éducation relative à l'environnement: une nouvelle stratégie dans un processus de changements institutionnels . *Revue Éducation relative à l'environnement : Regards-Recherches-Réflexions*, UQAM-FUL, 1: 225-231.

Orellana, Isabel (2002). *La communauté d'apprentissage en éducation relative à l'environnement : signification, dynamique, enjeux*, Thèse, Montréal : Université du Québec à Montréal, Montréal.

Osmont, Annik (1995). *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris.

Osmont, Annik et Goldblum Charles (2003). *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris.

Paul, Sammuel (1988). *La gestion stratégique des programmes de développement*, Bureau international du travail, Genève.

Paul, Sammuel (1990a). *Institutional reforms in Sector Adjustment Operations : The World Bank s Experiences World bank Discussion paper*, Washington, D.C.

Paul, Sammuel (1990b). *Institutional Development in World Bank Projects : A Cross-Sector Review, Policy, Research, and External Affairs*, Working Papers, Country Economics development, World Bank, Washington, D.C.

Paul, Sammuel (1990c). *Accountability in Public Services: Exit, voice, and capture*, World Bank, Washington, D.C.

Paul, Sammuel (2002). *Holding the State to Account*. Bangalore: Books for Change.

Paulais, Thierry (1995). *Le développement urbain en Côte d'ivoire (1979 – 1990) : les projets de la Banque mondiale*, Karthala, Paris.

Paulhiac, Florence (2002). *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat en études urbaines (Université du Québec. Institut national de la recherche scientifique. Urbanisation, Culture et Société), Montréal.

Pawlowsky. Peter (2001). «The Treatment of Organizational Learning in Management Science» in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 61-88.

Payne, Geoffrey et Richard Grover (2004). « Between Command and Market Economies : The Changing Roles of Public and Private Housing Sector in Transitional Economies » in Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA, p.p. 123-146.

Peattie, Lisa R. (1982). « Some Second Thoughts on Sites-and-Services ». *Habitat International*. 6, 1/2, pp. 131-139.

Pfeffer, J et G. R. Salanci (1978). *The External Control of Organizations : Resource dependency perspective*, Harper and Row, publishers, New York.

Polèse, Mario et Richard Stren (2000). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, pp. 308-334.

Powell, Walter W. et Paul J. DiMaggio (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

Pozzoni, Barbara et Nalini Kumar (2005). *A Review of the Literature on Participatory Approaches to Local Development for an Evaluation of the Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and-Driven Development Approaches*, The World Bank Operation Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.

Pugh, Cedric (2004). « Developmental Welfare and Political Economy : Reflections on Policy-conditioned Aid and Strategic Redirections International Housing and Urban Policies, 1960-2000 » in Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA, p.p. 41-76.

Ramachandran, Arcot (1984). « Problems of urbanization: the role of secondary cities in economic and social development », ninth Conference on Housing and Urban Development in Africa, Dakar, Senegal.

Ramsamy, Edward (2006). *The World Bank and Urban Development*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New `York.

Renard, Vincent (2003). « Recherche urbaine et coopération avec les pays en développement. À la recherche d'un nouveau paradigme » in Osmont, Annik et Goldblum Charles (2003). *Villes et citoyens dans la mondialisation*, Karthala-Gemdev, Paris, p.p. 237-245.

Renaud, Bertrand (©1985). *Politique nationale d'urbanisation dans les pays en développement*, Chronique internationale, publié pour la Banque Mondiale, Économica, Paris.

Renaud, Bertrand (1981). « La politique de la Banque mondiale vis-à-vis de l'aménagement urbain », *Chronique internationale, Économie et humanisme*, n° 260, p.p. 80-83.

Rivkin Goldie W et Malcarm D Rivkin (1984). « An overview urbanization issues in Africa », 9th African Conference on Housing and Urban Development, Dakar, Senegal.

Rivkin, Malcarm D (1984). « Introduction : Lessons from other Countries, other Continents », 9th African Conference on Housing and Urban Development, Dakar, Senegal.

Rochet, Claude a longtemps étudié les *Sciences de la complexité et philosophie politique appliquées à la transformation des organisations* (<http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/plan.html>).

Rosell, Patrick et Ousmane Diop (1996). *Évaluation de Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain (PADDUS) Évaluation 1992-1995*, Ministère de la Coopération.

Rosenstiel, Lutz von et Stefan Koch (2001). « Change in Socioeconomic Values as a Trigger of Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 198-220.

Rostow, Walt Whitman (1960). *The united states in the world arena*, Harper & Row, New York, 568 pages.

Rostow, Walt Whitman (1970). *Les étapes de la croissance économique*, Éditions du Seuil, Paris, 252 pages.

Rostow, Walt Whitman (1975). *Les étapes du développement politique*, Éditions du Seuil, Paris, 492 pages.

Roy, P-M et P. Bodson (2002), *L'économie informelle a de l'avenir*, Manuscrit.

Russon et al. (1996). « An Attempt to Integrate Empowerment Evaluation and Cross-Cultural Evaluation », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 11, N° 1, Pages 63-72.

Sabatier, Paul A. (1988). « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 21, p.p. 129-168.

Sabatier, Paul A. et H.C. Jenkins-Smith, eds (1993). *Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, Colorado.

Sada, P.O. et Onokerhoraye (1984) « The emergence of secondary cities and national development in Nigeria », Ninth Conference on housing in Africa, Dakar.

Salais, Robert et Michael Stopper (1993). *Les mondes de production : enquêtes sur l'identité économique de la France*, Éditions de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris.

Samset, Knut et Tore Haavaldsen (1999). « Uncertainty in Development Projects », *Revue canadienne d'études du développement*, V. 20, n° 2, p.p. 382-401.

Savitch, Hank V. (2002). « Comment évolue la mondialisation et que laisse-t-elle augurer pour les villes ? », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 172, p.p.203-214.

Schneider, Anne et Helen Ingram (1993). « Social construction of target populations: implications for politics and policy », *American Political Science Review*, V. 87, n° 2 pp. 334- 348.

Seasons, Mark (2002). « Monitoring, evaluation and indicators : Practice and prospects in mid-size cities » in Charboneau, François; Paul Lewis et Claude Manzagol (2002). *Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Trames, Université de Montréal, Montréal, pp. 52-59.

Senge et al. (1994). « The Fifth Discipline Fieldbook : Strategies and Tools for Bulding a Learning Organization » (disponible dans Google).

Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline. The art and Practice of the learning organisation*, London: Random House.

Sharfman, M. P et J. W. Dean 1991). « Conceptualizing and measuring the organizational environment : a multidimensional approach » *Journal of management*, n° 17, 4, pp. 681-700.

Shihara, Ibrahim (1994). *Legal Technical Assistance : Initial Lessons Learned*, Office Memorandum, World Bank, Washington, D.C.

Sinou, Simon (1993). *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal : Saint-Louis, Gorée, Dakar*, Karthala, ORSTOM, Paris.

Sinou, Simon et al. (1989). *Les villes d'Afrique noire : politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat entre 1650 et 1960*, La Documentation française, Paris.

Smith, Stephen C. (2005). *Ending global poverty : A guide to what works*, Palgrave, Macmillan.

Stake, Robert E. (2000). « Case Studies ». in Denzin, Norman K. et Yvonna S. Denzin (2000). *Handbook of Qualitative Research Second Edition*, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, p.p. 435-454.

Starbuck, William H. (1983). « Organizations as action Generators », *American Sociological Review*, Vol. 48 (Februart : 91-102), pp. 1-15.

Starbuck, William H. et Bo Hedberg (2001). «How Organizations Learn from Success and Failure» in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 327-350.

Stein, Janice Gross (2001). « Knowledge Production and Global Civil Society » in Stein, Janice Gross et al. (2001). *Networks of Knowledge : Collaborative Innovation in International Learning*, University of Toronto Press, Toronto – Buffalo - London., pp. 29-50.

Stein, Janice Gross et al. (2001). *Networks of Knowledge : Collaborative Innovation in International Learning*, University of Toronto Press, Toronto – Buffalo - London..

Stein, Janice Gross et Richard Stren (2001). « Knowledge Networks in Global Society : Pathways to Development » in Stein, Janice Gross et al. (2001). *Networks of Knowledge : Collaborative Innovation in International Learning*, University of Toronto Press, Toronto – Buffalo - London. pp. 3-28.

Stöhr, Walter B. et David Ruxton Fraser Taylor (1981). *Development from above or below? the dialectics of regional planning in developing countries*, Chichester, Toronto

Stoker, Gerry (1998). « Regime Theory and Urban Politics ». in Judge, David et al. (1998). *Theories of urban politics*, Edited by Judge, David; Stoker, Gerry et Wolman, Harold, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, p.p. 54-71.

Stone, Clarence N. (2001). « The Atlanta Experience Re-examined : The Link between Agenda and Regime Change », *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, (1), p.p. 20-34.

Stopford, John M. (2001). « Organizational Learning as Guided Responses to Market Signals » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 264-281

Stren, Richard (2001). « Private Involvement in the Provision of Public Services ». in Stren, Richard et Mila Freire (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Institute – Development Studies, Washington D.C., The center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 193-197.

Stren, Richard (2004). « Gouverner les villes du Sud : défis pour la recherche et pour l'action », Actes du colloque international du Programme de recherche urbaine pour le développement placé sous le haut patronage du ministère des Affaires étrangères (PRUD), Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Unesco, Paris.

Stren, Richard et Claire Letemendia (1986). *Aux prises avec l'urbanisation rapide en Afrique. Bibliographie annotée en Anglais et en Français sur les politiques et la gestion des affaires urbaines dans les années 1980*, Centre for Development Area Studies, McGill University, traduit par Claude Stren.

Stren, Richard et Judith Kjellberg Bell (1995). *Urban Research in the Developing World : Perspectives on the City*, Volume 4, Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto.

Stren, Richard et Polèse (2000). « Understanding the New Sociocultural Dynamics of Cities: Comparatives Urban Policy in a Global Context ». in Polèse, Mario et Richard Stren (2000). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London, pp. 3-38.

Swyngedouw, Erik (1997). « Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale » in Cox, Kevin R. (1997). *Spaces of globalization, reasserting the power of the local*, New York/London, The Guilford press, 292p, p.p. 137-200.

Tainio et al. (2001). « The Role of Boards in Facilitating or Limiting Learning in Organizations » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 428-445.

Tardif, Carole (2008). *Les corporations de développement communautaire au Québec : [ressource électronique] : processus d'institutionnalisation et trajectoires socioterritoriales spécifiques*, Thèse, Université du Québec à Montréal, Montréal.

Tessier, Roger et Yvan Tellier (1991). *Pouvoirs et culture organisationnelle*, Tome 4, Presse de l'Université du Québec, Québec.

Theys, Jacques (2003). « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoire*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable (<http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>).

Torjman, Sherri et al. (2001). *From Information to Application : How Communities Learn*, Caledon Institute of Social Policy, Caledon.

Torjman, Sherri et Eric Leviten-Reid (2004). *L'apprentissage et l'évaluation dans le cadre d'initiatives de réduction de pauvreté*, Caledon Institute of social policy, Caledon.

Torres, Emmanuel (1995). « Contrats et conventions de développement patrimonial : la régulation locale des rapports environnement-économie ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p.p. 103-123.

Touraine, Alain (1969). *La société postindustrielle*, Denoël, Paris.

Touraine, Alain (1976). *Les sociétés dépendantes : essais sur l'Amérique latine*, Gembloux : J. Duculot.

Touraine, Alain (1993). *Production de la société*, Librairie générale française, Paris.

Touraine, Alain (2005). *Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Fayard, Paris.

Treadway, Suzan P. D. (1971). « Administrative, Managerial and financial Problems of Site and Services Programs; with Recommanadtions for senegal.

Tribillon, Jean-François (2003). « Afrique atlantique : de l'urbanisme colonial au développement urbain », *Urbanisme*, N° 332, septembre-octobre, pp.27-31.

Truman, David Bicknell. (1951). *The goverment process : political interests and public opinion*, K. Alfred A. Knopf, New York.

Turner, John F.C. (1976). *Le logement est votre affaire*, Traduit de l'anglais, Seuil, Londres.

Turner, John F.C. et Robert Fichter (1972). *Freedom to Build : Dweller Control of the Housing Process*, eds, The Macmillian Company, New York.

UEMOA-Union économique et monétaire Ouest africain (2002). *Le secteur informel dans les principales agglomérations de sept États membres de l'UEMOA : performances, insertion, perspectives*, AFRISTAT et Union européenne.

Ughetto, Pascal (2008). « De la régulation macroéconomique aux régulations sociales : une affaire d'identités ». *Cahiers de recherche sociologique*, Liber, Montréal, p.p. 59-71.

UNESCO (2000). *Definition of urban governance*. On-line at <http://www.unesco.org/most/most2.htm>

UN-Habitat (2003). *The Challenge of Slums*, Global Report on Human Settlements 2003, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, EARTHSCAN, London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2004). *The State of the World's Cities 2004/2005 : Globalization and Urban Culture*, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, EARTHSCAN, London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2005). « Financing Urban Shelter ». *Global Report on Human Settlements-2005*, United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat, EARTHSCAN, London – Sterling, VA.

United Nations Centre For Housing Studies (1981). *The Residential Circumstances of the Urban Poor in Developing Countries*. (New York: Praeger) 314 pp.

United Nations Development Programme (1999). *Human Development Report CD-ROM; Human Development Statistical database*. Oxford University Press New York

USAID-United States Agency for International Development (1984). « Regional investment : programmes & strategies, the Ivorian example », USAID Conference, Dakar.

Van Huyck, Alfred P. (1984). « The primate city : friend or foe to national development? », 9th African Conference on Housing and Urban Development, Dakar, Senegal.

Venard, Jean-Louis (1992). « Bailleurs de fonds et développement local ». in Jaglin, Sylvie et Alain Dubresson (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique noire – Décentralisation en questions*, Karthala, Paris, p.p 19-33.

- Vennetier, Pierre (1991). *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux. Espaces tropicaux*, no4, 198p.
- Verna, Gérard et Hubert Drouvot (1993). *Réaliser des projets dans le Tiers-Monde*, L'harmattan, Paris.
- Voyer, Pierre (1999), *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 446 p.
- Wane, Almamy Mamdou (2003). *Le Sénégal entre deux naufrages ? Le Joola et l'alternance*, L'Harmattan, Paris, 138 p.
- Weber, A.M. (2002). « Learning for change », *Fast Company* 24: 178.
- Weber, Christiana et Ariane Berthoin Antal. (2001). « The Role of Time in Organizational Learning » in Dierkers et al. (2001). *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, University Press, pp. 264-281.
- Weil, Thierry (2000). *Invitation à la lecture de James March : réflexions sur les processus de décision, d'apprentissage et de changement dans les organisations*, Collection : Sciences économiques et sociales.
- Weill, Caroline (1990). « Attitudes professionnelles et diffusion de la connaissance scientifique : les conférences de consensus sont-elles susceptibles de modifier les comportements des praticiens? », *Sciences Sociales et Santé*, vol. 8, N° 4, p.p. 91-114.
- Weiss, Carol H. (1972). *Evaluation Research (Methods of Social Science)*, Paperback.
- Wenger, Etienne (1998; 2004). *Communities of Practice : Learning, Meaning and Identity*, New York: Cambridge University Press.
- Wenger, Etienne (2005). *La théorie des communautés de pratique: apprentissage, sens et identité*. Traduction et adaptation de Fernand Gervais, Presse de l'Université Laval, Saint-Nicolas.
- Werna, Edmundo (1995). « The Management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept ». *Cities*, 12, 5, pp. 353-359.

Williamson, John (2003). « From Reform Agenda to Damaged Brand Name », *Finance and Development*, Vol. 40, (3), p.p. 10-14.

Williamson, John (2004). *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación Cidob for a conference « from the Washington Consensus towards a new Governance », Barcelona, September.

Worthington, Catherine (1999). « Empowerment Evaluation: Understanding the Theory Behind the Framework », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 14 N°. 1 pp. 1-28, Canadian Evaluation Society.

Zaki, Laïdi (1989). *Enquête sur la Banque mondiale*, Fayard, Paris.

Zanetta, Cecilia (2001). «The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond », *Habitat International*, V 25, N°, 4, pp. 513-533.

Zanetta, Cecilia (2004). *The Influence of the World Bank on National Housing and Urban Policies : the Case of Mexico and Argentine During the 1990s*, ASHGATE, Chippenham, Wiltshire

Zetter, Roger (2004). « Market Enablement and the Urban Sector » in Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA, p.p. 1-40.

Zetter, Roger et Mohamed Hamza (2004). *Market Economy and Urban Change : Impacts in the Developing World*, Earthscan, London – Sterling, VA.

Les documents techniques et spécialisés sur la Banque Mondiale

Banque Mondiale – Département de l'évaluation des opérations – OED (2004). *Suivi et évaluation : quelques outils, méthodes et approches*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Département de l'évaluation des opérations – OED (2002). *Suivi et évaluation : quelques outils, méthodes et approches*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Groupe infrastructure – Développement urbain (2000a). *Villes en transition : résumé Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Operations Policy and Country Services – OPCS (2005). *Results Focuses in Countries Assistance Strategies : A Stocktaking of Results-Based CASs*, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Operations Policy and Country Services – OPCS (2004). *From adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy*, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale – Vice President and Corporate Secretary, 2003). *Better Measuring, Monitoring, and Managing for development Results : Implementation Action Plan*, Banque Mondiale/VPCS, Washington,

Banque Mondiale (© 2002c). *Banque Mondiale : politique d'information*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1972a). *Appraisal of Sites and Services Project – Senegal*, Special Projects Department, World Bank, Washington, D.C

Banque Mondiale (1972b). *Report and Recommendation of the President to the Executive Directors on a Proposed of Senegal for Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1974a). *Projets de trames d'accueil*, Sector Working Paper (Programmes conventionnels). Document de politique sectorielle, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1974b). *Sites and Services Project*, Worldbank, Washington, D.C

Banque Mondiale (1975). *Habitat. Politique sectorielle*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1978). *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1979). *The Economic Trends and Prospects of Senegal*, Report N° 1720a-SE, Volume 4, Human Resources, Western Africa Regional Office, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1983). « World economic recession and prospects for recovery; management in development; world development indicators », *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1983a). « La gestion et le développement : la recherche d'efficacité... », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, DC, pp. 45-153.

Banque Mondiale (1983b). « Senegal - Sites and services project », *Project completion report*, Report N° 4768, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1983c). « L'apprentissage par l'action », Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1984). « Report and the recommendation of the International Development Association to the executive directors on a Proposed development credit of SDR 2.9 million and a proposed special find credit of SDR 2.8 million to the republic of Senegal for an Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » Report, N° P-3672-SE, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1985). *Annual Report : Water Supply and Urban Development Sectors : FY84*. (march) 28 pp.

Banque Mondiale (1988). « Municipal and Housing Development Project », *Staff Appraisal Report*, N° 6984-SE – Senegal, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Regional Office, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1990). *Project Performance Audit report – Cameroon*, First Urban Project (LOAN 2244 – CM).

Banque Mondiale (1991a). *Managing Development : The Governance Dimension*, A Discussion Paper, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1991b). *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 1990*, Document de politique générale de la Banque, Banque Mondiale, Washington D.C.

Banque Mondiale (1991c). « Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » *Project Completion Report*, N° 10178, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa regional Office, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1992). « Second Public Works and Employment Project » *Staff Appraisal Report – Republic of Senegal*, N° 10421-SE, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1993). « Urban management and rehabilitation Project », *Performance Audit Report*, N° 11830, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1994a). « L'infrastructure : acquis, problèmes et chances à saisir », in *Une infrastructure pour le développement. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C., pp. 13-40.

Banque Mondiale (1994b). *Governance – The World Bank's Experience*, World Bank, Washington D.C.

Banque Mondiale (1996). *Implementation Completion Report - Cameroon, Second Urban Project* (Loan 2999-CM), Report N° 15410, prepared by the Africa Region, Mars.

Banque Mondiale (1997a). « Public Works and Employment Projects », *Performance Audit Report – Senegal-AGETIP*, N° 16516, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1997b). « Republic of Senegal Urban Development and Decentralization Program », Staff Appraisal Report N° 17132-SE, Washington D.C.

Banque Mondiale (1997c). *Senegal - Fourth Urban Project Vol. 1, Project Information Document*, Report N° PID991, Washington D.C.

Banque Mondiale (1997d). « Municipal and Housing Development Project », *Implementation Completion Report*, N° 17198 – Republic of Senegal, Water and Urban II, Country Department 14, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (1997e). *Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive directors on a proposed credit to the amount of SDR 55.2 million to the Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Report N° P 7189-SE.

Banque Mondiale (1998/1999). *Knowledge for Development, Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2000/2001). « Combattre la pauvreté » *Report sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, Éditions ESKA, Paris, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2002a). « Des institutions pour le marché » *Rapport sur le développement dans le monde*, La Banque Mondiale, Éditions ESKA, Paris.

Banque Mondiale (2002b). *Upgrading of low income urban settlements*, Country Assessment Report – Senegal, World Bank, AFTU 1 et 2, Washington D.C.

Banque Mondiale (2003). « Des institutions pour un développement durable », *Rapport sur le développement dans le monde*, La Banque Mondiale, Éditions ESKA, Paris, pp. 41-66.

Banque Mondiale (2004). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Project Information Document, Report N° AB1005, Vol. 1 of 1.

Banque Mondiale (2005a). *Capacity Building in Africa – An OED Evaluation of World Bank Support*, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2005b). *Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Implementation Completion report, Report N° 32408.

Banque Mondiale (2005c). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Integrated Safeguards Data Sheet, Report N° AC1197, Vol. 1 of 1.

Banque Mondiale (2005d). *Project information document (PID) – Concept stage*. Banque Mondiale, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2005e). *World Bank-Civil Society Engagement*, Review of Fiscal Years 2002-2004, Worldbank, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2005f). *World Bank Institute: Promoting Knowledge and Learning for a Better World*, 2005 Annual Report, Banque Mondiale/WBI, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2006a). *Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement*, première version, Banque Mondiale/OCDE, Washington, D.C.

Banque Mondiale (2006b). « Republic of Senegal, Local Authorities Development program », Project Appraisal Document N° 34941-SN, Water and urban 2, Country department 14, Africa Region, Washington D.C.

Basset, M., Ellen et al. (2003). *Informal Settlement Upgrading in Sub-Sahara Africa: Retrospective and Lessons Learned*, Banque Mondiale Washington DC.

Bathily, Alymana et Rodney White (1978). « Evaluation Bureau of the Dakar Sites and Services Project », Interim report, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Bélanger, Pierre et Benoît Levesque (1991). « La théorie de la régulation : du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 17, p.p. 15-51.

Cohen, Michael Alain (©1996b). « The Hypothesis of Urban Governance : Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization? », In Cohen, Michael Alain et al. (©1996). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C, p.p. 25-38.

Cohen, Michael Alain (1972). « Public Policy and political instability in African Cities: research hypotheses and propositions », Prepared for delivery at the 1972 annual Meeting of the African Studies Association, Philadelphia, Pa., November 1972, Urban and regional Economics Division, World Bank.

Cohen, Michael Alain (1973a). « The Preparation of Site and Services Projects : a discussion paper », International Bank For reconstruction and Development economics, Urban and Regional Economic Division, Urban and Regional report n° 73-3.

Cohen, Michael Alain (1973b). « Credit SE336 Site and Services Projects, Supervision mission, Back-to-Office and full Report », Banque Mondiale, Washington, D.C.

Cohen, Michael Alain (1980). « Note on patterns and issues in urban sector lending », note de recherche.

Cohen, Michael Alain (1983a). *Learning by Doing. World Bank Lending for Urban Development, 1972-1982*, Washington : World Bank, 55p.

Cohen, Michael Alain (1983b). « The challenge of replicability : towards a new paradigm for urban shelter in developing countries », *Regional development dialogue*, United Nations for Regional Development, Nagoya, Japan, Vol. 4, n° 1, Pring, pp. 90-99.

Cohen, Michael Alain (1984). « Dakar : USAID Conference on Housing and Urban Development in Africa : The Role of Secondary Cities in Economic and Social Development » Back-to-office Report.

Cohen, Michael Alain (2000). « Housing, Cities, and development », Keynote Address, Urban 21, Global Conference on the Urban Future Berlin, Germany.

Cohen, Michael Alain (2001a). « The Impact of the Global Economy on Cities », in Freire, Mila et Richard Stren (2001). *The Challenge of Urban Government – Policies and Practices*. WBI Development Studies, The World Bank Institute, Washington, D.C, The Centre for Urban and Community Studies University of Toronto. pp. 5-17.

Cohen, Michael Alain (2001b). « Urban assistance and the material world : learning by doing at the World Bank Washington », *Environment & Urbanization*, Vol 13 n° 1, pp. 37-60.

Cohen, Michael Alain (2004). « Reframing Urban Assistance : Scale, Ambition, and Possibility », Urban Update – Comparative Urban Studies Project Policy Brief, n° 5, WOODROW Wilson International Center for Scholars, pp. 1-12.

Cohen, Michael Alain (2005). « From Theory to Practice and Back Again : Urban Governance in Mega-Cities », *Mega-Cities for Tomorrow : Research for Sustainable Development*, New School University, New York.

Cohen, Michael Alain (2007). « Aid, Density, and Urban Form: Anticipating Dakar », *Built Environment*, Alexandrine Press, New York, p.p. 1-141.

Cohen, Michael Alain « Projet des Parcelles Assainies au Sénégal : l'Expérience d'Excécution », manuscrit non daté, produit pour le compte de la Banque Mondiale, après 1980.

Cohen, Michael Alain et al. (©1991; 1992; 1995; 1996). *Urban policy and economic development : an agenda for the 1990s*, World Bank Washington, D.C.

Cohen, Michael Alain et al. (©1996a). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C.

Cohen, Michael Alain et al. (1978). « Urban Growth and Economic Development in the Sahel : Prospects and Priorities », World Bank Staff Working Paper N° 315, Washington, D.C.

- Davey, Kenneth J. (1993). *Elements of Urban Management*, The World Bank, Washington, D.C.
- Farvacque-Vitkovic, Catherine et al. (2005). *Le développement en marche - Adressage et gestion des villes*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Farvacque-Vitkovic, Catherine et Lucien Godin (1997). *L'avenir des villes africaines: Enjeux et priorités du développement urbain*, Banque mondiale Washington.
- Farvacque-Vitkovic, Catherine et Lucien Godin (1998). *L'avenir des villes africaines : Enjeux et priorités du développement urbain, l'exemple du programme d'appui aux communes du Sénégal*, Banque mondiale Washington.
- Farvacque-Vitkovic, Catherine et Lucien Godin (2000; 2001). « Le Sénégal : le Programme de développement urbain et la décentralisation », The World Bank Group – Région Afrique, *Findings*, N°. 162 July.
- Gilbert, Roy (2003). *Improving The Lives of the Poor Through Investment in The Cities: An Update on The Performance of The World Bank's Urban Portfolio*, The World Bank- Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- Gilbert, Roy (2004). *Improving The Lives of the Poor Through Investment in The Cities: An Update on The Performance of The World Bank's Urban Portfolio*, The World Bank- Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- Godin, Lucien (1989). *Préparation des projets urbains d'aménagement*, Document technique de la Banque Mondiale N°. 66F, Banque mondiale, Washington.
- Grossman, David A. (1985). « An Introduction for Urban Management », Prepared for the Economic development Institute of the World Bank.
- Independant Evaluation Group (2005). *SUPERCEDED on 10/20/2005 –Previous Guidelines and Criteria for OED/IEG Project Assesments*, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank.
- Independant Evaluation Group (2006). *Senegal : Country Assistance Evaluation*, Report n° 36286, Document of the World Bank.
- Kapur, Devesh et al. (1997a). *The World Bank : Its First Half Century*, Volume one Perspectives, Brooking Institution Press, Washington, D.C, Tome 1.

Kapur, Devesh et al. (1997b). *The World Bank : Its First Half Century*, Volume two: Perspectives, Brookings Institution Press, Washington, D.C, Tome 2.

Kaufmann, Daniel et al. (2006). « Globalisation and Urban Performance » in Léautier, Frannie (2006). *Cities in Globalization World : Governance, Performance & Sustainability*, World Bank Institute Learning Resources Series – Promoting Knowledge and learning for a better world, World Bank, Washington D.C. pp. 27-67.

Kaul, Mohan (1996). « Civil Service Reforms : Learning from Commonwealth Experiences », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C., p.p. 19-39.

Keare, Douglas et Scott Parris (1982). *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor : Principal Findings*, World Bank Staff Working Paper, World Bank, Washington DC

Keare, H. Douglas (1978). *Senegal: Credit 336-SE : Summary of Conclusions of (Draft) Interim Report of The Evaluation Bureau*, World Bank, Washington DC.

Kessides, Christine (1997). *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor : Preliminary Identification and review of Best Practices*, Environmentally Sustainable Development Staff, Transportation, Water, and Urban Development.

Kumar, Nalini (2003). *Développement mené par la communauté: Leçons tirées du Sahel, une étude analytique*, Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Kumar, Nalini (2005). *Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté : évaluation de l'OED*, Banque mondiale, Washington, DC.

Lancaster, Carol (1997). « The World Bank in Africa since 1980 : The Politics of Structural Adjustment Lending » in Kapur, Devesh et al (1997b). *The World Bank : Its First Half Century*, Volume two Perspectives, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Léautier, Frannie A. (2006). *Cities in a Globalizing World : Governance, Performance & Sustainability*, WBI Learning resources Series, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C.

Lethem, J. Francis et Vincent J. Riley (1982). « L'assistance technique de la Banque Mondiale », Compte rendu des activités de la Banque Mondiale et leçons à tirer de son expérience, *Finances & Développement* / décembre.

Linn, Johannes F. (1983). *Cities in the Developing World : Policies for Their Equitable Growth*. (Oxford University Press for the World Bank), 230 pp.

Ljung, Per et Catherine Farvacque-V (1988). « Addressing the Urban Challenge : A review of the World Bank FY87 Water Supply and Urban Development Operations », General Operational Review, Infrastructure and Urban Development Department.

Mackay, Keith (2006). *Evaluation Capacity development: Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*, ECD Working Paper Series n° 15, Banque Mondiale, Washington D.C.

Madavo, C.E. (1979). « Senegal : Urban sector mission », Banque Mondiale, Washington, D.C.

Masson, Edward S et Robert E. Asher (1973). *The World Bank since Bretton Woods*, The Brooking Institution, Washington, D.C.

Mattingly, Cheryl et al. (1984). *Urban Practice in the Bank : Notes Toward a Learning Agenda*, MIT.

OCDE (2002). *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Development Assistance Committee, n° 6.

Operations Evaluation Department (OED) (1990). *Free-Standing Technical Assistance for Institutional Development in Sub-Saharan Africa*, PRECIS n° 2, World Bank, Report n° 8573. Washington, D.C.

Operations Evaluation Department (OED) (1998). « Un succès et une gageure : l'AGETIP du Sénégal », Report d'évaluation de l'OED, n° 28716, PRÉCIS, n° 148, OED – World Bank, Washington, D.C.

Operations Policy and Country Services (2006). *Accelerating the Results Agenda: Progress and Next Steps*, World Bank, Washington, D.C.

Payer, Cheryl (1982). *The World Bank : A Critical Analysis*, Monthly Review Press, New York and London, 414 pp.

Payne, Geoffrey ed. (1984). *Low-Income Housing in the Development World : The Role of Sites and Services and Settlement Upgrading*. (Chichester : Jphn Wiley) 271 pp.

Péan, Leslie (1993). *AGETIP : A new resource to meet the urban challenge*, The Worldbank, Transportation, water and urban development department, Washington D.C.

Pearson, L. B. (1969). *Partners in Development : Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger Publications.

Peattie, Lisa R. (1996). « Urban Research in the 1990s », in Cohen, Michael A et al. (©1996). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. pp. 371-391.

Pope, Jeremy (1996a). « Ethics, Accountability and Transparency », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C., p.p. 41-47.

Pope, Jeremy (1996b). « Guiding Principles on Civil Service Reform », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C., p.p. 49-56.

Reliquet, Chantal, 1980). *Sénégal : secteur urbain*, rapport préliminaire, Département des Projets urbains, Division Afrique de l'Ouest, Banque Mondiale, Washington, D.C.

République du Sénégal (1982). *Rapport d'achèvement sur les projets des parcelles assainies*, Contribution du Sénégal au rapport final de la Banque Mondiale, N° 1072/82, I.B.R.D.

Shand, David (1996). « New Public Management : Changes and Issues in an International Perspective », in Adamolekun, Lapido et al. (1996). *Civil Service Reform in Francophone Africa*, Proceedings of a Workshop, Abidjan, January 23-26, World Bank Technical Paper, n° 357, Africa Region Series, World Bank, Washington, D.C, p.p. 9-17.

Sivaramakrishnan, K. C. (©1996). « Urban Governance: Changing Realities » in Cohen, Michael A et al. (©1996). *Preparing for the urban future : global pressures and local forces*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. pp. 225-241.

Tager, Carolyn (1977). « Senegal Evaluation of Urban Project », note au chef de division, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Tager, Carolyn (1982). « Sites and Services Project, Supervision Mission /PCR, Back-to-Office report ». Banque Mondiale, Washington, D.C.

Tager, Carolyn et Claude Delapierre (1980). « Credit 336-SE-Sites and Services Project, Supervision Mission, Back-to-Office and Full Report ». Banque Mondiale, Washington, D.C.

The Urban Edge : Issues and Innovation (1985). « New Directions in Bank Projects » Vol. 9, N° 3, pp. 1-8.

Toussaint, Éric (2000). « Banque Mondiale et FMI : Des origines à aujourd'hui » in *La Bourse ou la Vie. La finance contre les peuples*, Co-Édition Luc Pire, Bruxelles / Cadtm – Bruxelles / Syllepse Paris / CETIM – Genève.

Viloria-Williams, Julie (2006). *Urban Community Upgrading : Lessons from the Past-Prospects for the Future*. World Bank Institute, The World Bank, Washington, D.C.

Williamson, Olivier E. (1994). « Institutions and Economic Organization : The Governance Perspective », Paper prepared for the World Bank's Annual Conference on development Economics., Washington, D.C., April 28 et 29.

Wolfensohn, James D. (2003). *A New Global Balance: The Challenge of Leadership*, Address to the Board of Governors, Dubai, United Arab Emirates, The World Bank, Washington, D.C.

Wolfowitz, Paul (2005). *Charting a Way Ahead: The Results Agenda*, Address to the Board of Governors, Washington, The World Bank, Washington, D.C.

Sites internet

<http://www.urbantimeline.org/intl/cm/unhabitatI.html>

<http://perso.wanadoo.fr/claude.rochet/plan.html>

<http://www.pdm-net.org/Newsite/french/pdm/mission.htm>

<http://www.pdm-net.org/Newsite/french/pdm/programmes/crid.htm>

<http://www.unesco.org/most/africa15.htm>

<http://www.unesco.org/most/most2.htm>

http://en.wikipedia.org/wiki/Everett_Rogers

<http://www.World Bank.org>

[http : wb1n1023.worldbank.org/oed/OEDDocLib.nsf/intrapgname/oldratingsdefs](http://wb1n1023.worldbank.org/oed/OEDDocLib.nsf/intrapgname/oldratingsdefs)

ANNEXES

ANNEXE I : LA LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS POUR CONSTITUER LE CORPUS

Le projet des parcelles assainies

- Banque Mondiale (1972a). *Appraisal of Sites and Services Project* № PS11 – Senegal, Special Projects Department, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1972b). *Report and Recommendation of the President to the Executive Directors on a Proposed of Senegal for Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1983b). « Senegal - Sites and services project », *Project completion report*, Report № 4768, Banque Mondiale, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1974a). *Projets de trames d'accueil*, Sector Working Paper (Programmes conventionnels). Document de politique sectorielle, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1974b). *Sites and Services Project*, World Bank, Washington, D.C;
- Cohen, Michael Alain (1973a). « The Preparation of Site and Services Projects : a discussion paper », Urban and Regional Economic Division, Urban and Regional report n° 73-3.

Les projets d'assistance Technique pour la Réhabilitation et la Gestion Urbaine et de développement municipal et d'habitat

- Banque Mondiale (1984). « Report and the recommendation of the International Development Association to the executive directors on a Proposed development credit of SDR 2.9 million and a proposed special find credit of SDR 2.8 million to the republic of Senegal for an Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » Report, № P-3672-SE, World Bank, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1991c). « Urban management and rehabilitation Technical Assistance Project » *Project Completion Report*, № 10178, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa regional Office, World Bank, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1993a). « Urban management and rehabilitation Project », *Performance Audit Report*, № 11830, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C;
- Banque Mondiale (1988). « Municipal and Housing Development Project », *Staff Appraisal Report*, № 6984-SE – Senegal, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Regional Office, World Bank, Washington, D.C;

- Banque Mondiale (1997d). « Municipal and Housing Development Project », *Implementation Completion Report*, № 17198 – Republic of Senegal, Water and Urban II, Country Department 14, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.

Les projets AGETIP 1 et 2

- Banque Mondiale (1992). « Second Public Works and Employment Project », *Staff Appraisal Report – Republic of Senegal*, № 10421-SE, Infrastructure Operations Division, Sahelian department, Africa Region, World Bank, Washington, D.C.
- Banque Mondiale (1997a). « Public Works and Employment Projects », *Performance Audit Report – Senegal-AGETIP*, № 16516, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.
- PÉAN, Leslie (1993). *AGETIP : A new resource to meet the urban challenge*, The World Bank, Transportation, water and urban development department, Washington D.C.
- OED (1998). « Un succès et une gageure : l'AGETIP du Sénégal », Rapport d'évaluation de l'OED, n° 28716, *PRÉCIS*, n° 148, OED – World Bank, Washington, D.C.

Les programme d'appui aux communes 1 et 2

- Banque Mondiale (2005b). *Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program*, Implementation Completion report, Report N° 32408.
- Banque Mondiale (2005c). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Integrated Safeguards Data Sheet, Report N° AC1197, Vol. 1 of 1.
- Banque Mondiale (2004). *Senegal - Second Urban Development and Decentralization Program Project*, Project Information Document, Report N° AB1005, Vol. 1 of 1.
- Banque Mondiale (1997b). « Republic of Senegal Urban Development and Decentralization Program », *Staff Appraisal Report* N° 17132-SE, Washington D.C.
- Banque Mondiale (1997c). « Senegal - Fourth Urban Project », Vol. 1, Project Information Document, Report N° PID991, Washington D.C.
- Banque Mondiale (1997e). *Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive directors on a proposed credit to the amount of SDR 55.2 million to the*

Republic of Senegal for an Urban Development and Decentralization Program, Report N° P 7189-SE.

Le projet de renforcement et d'équipement des collectivités locales

- Banque Mondiale (2006b). « Republic of Senegal, Local Authorities Development program», Project Appraisal Document N° 34941-SN, Water and urban 2, Country department 14, Africa Region, Washington D.C.

ANNEXE II: LE PROTOCOLE DE SOUSCRIPTION À LA POLITIQUE DE DIVULGATION DE LA BANQUE

Archives - Archives Registration Application Page 1 of 2

[Home](#) [Site Map](#) [Index](#) [FAQs](#) [About](#) [Countries](#) [Data & Research](#) [Learning](#) [News](#) [Projects & Operations](#) [Publications](#)

Archives

[Home](#) > [About Us](#) > [Archives](#) > [Archives Registration Application](#) EN

History
[Chronology](#)
[Access to Collections](#)
[Search the Archives](#)
[Special Archives Projects](#)
Site Tools
[Archives Registration Application](#)

Archives Registration Application

The World Bank Group Archives asks all prospective researchers to complete the form. The information you provide will be used only to handle your request in the Archives forward it to an appropriate office for reply.

When you are filling out the form please be as specific as possible. Details - such as dates, locations related to your topic - will help us understand your research needs.

Please note: The Archives will not begin processing a research request until this form is completed and returned.

Your Personal Data

Name: (First name, Family name)

Address:

City: State: Mail Code:

Country: Country of Citizenship:

Telephone: Fax: Email:

ID Type: (passport, visa, etc) ID Number:

Research Information

Please indicate category of your research:

Check one or more:

☒ Academic ☐ Media
☐ Government ☐ NGO
☐ Local history ☐ Family history
☐ Business ☐ Other

Please describe your research topic and be as specific as possible

TITRE DE LA THESE: LA BANQUE MONDIALE ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN AU SENEGAL
THEME DE LA RECHERCHE: DEVELOPPEMENT URBAIN
PERIODE DE LA RECHERCHE: 1970 A NOS JOURS, PRECISEMENT ENTRE 1972 ET 2004

May the Archives' staff advise other individuals of the subject of your research?
☒ Yes ☐ No

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,m...> 12/16/2005

May the Archives staff advise other individuals of the reference items that were served?
☐ Yes ☒ No

Do you intend to publish your research?
☐ Yes ☒ No

If yes, tentative date: December 10, 2006

I will acknowledge the use of the World Bank Group Archives in any publication result
 my research through correct citation of sources and will provide the Archives with a 5
 any publication resulting from my use of the Archives. I will obtain the permission of a
 source where required by law or to further reproduce documents.

Remember that you must follow the Archives Reading Room rules and agree to all
 Archives Reading Room rules as posted at the Archives external website.

I have read and agree to abide by the Reading Room Rules posted at the Archives web
 website, and I am aware that infringement of these rules may result in my being asked
 to leave the Archives.

☒ I agree ☐ I do not agree

The following information, although not required for obtaining a research card, would aid our
 assisting you in your research:

Level of Education: ☐ Undergraduate ☐ M.A. ☐ Ph.D.
☐ Professional Degree ☐ Other

ANNEXE III : LA LISTE DES EXPERTS CONSULTÉS

Catégorie		Nom et prénom	Fonction	Organisme	Observation
Experts actuels de la Banque Mondiale en place à Washington	1	Kingbo, Pierre-Joseph	Spécialiste en évaluation	Groupe indépendant d'évaluation	S'occupe de la gestion du savoir, communication et diffusion des évaluations
	2	Vitkovic, Catherine Farvacque-	Lead. D. Spécialiste	Développement Urbain Secteur Urbain, Eau, Énergie Afrique Occidentale et centrale	Responsable des PDU; a écrit plusieurs ouvrages sur l'intervention urbaine de la Banque en Afrique subsaharienne
	3	Zheng, Kangbin	Économiste principal	Corporate Strategy Group/Department	Compare les approches développées en Asie
	4	Hannah, George	Public information Officer	Infoshop, Office of the Publisher Public information Service, Disclosure Unit	Connaît la source des tendances des stratégies et des politiques ainsi que les motivations de la Banque
	5	Angwe, Jonathan	Assistant de recherche	Département d'Agriculture et du Développement Rural	Regard spécifique sur les stratégies nationales en fonction
	6	Mbwangue, Jonas	Economic Policy Specialist	Environmentally & Social Sustainable Development Division, The World Bank Institute	Compare les limites des approches développées en fonction des attentes locales
	7	Djahlin, L. Rodrigue	Consultant, community, Development Specialist	AFTS3, Groupe indépendant d'évaluation	Compare avec les microprojets locaux
	8	Kambou, Gerard	Snior Evaluation Officer	Groupe indépendant d'évaluation	Country Evaluation and Regional relations près l'IEG
	9	Wane, Waly	Économiste	Development Research Group	Développement conceptuel
	10	Roy, Gilbert	Urban Coordinator	Groupe indépendant d'évaluation	Stratégie globale et évaluations
	11	Debomy, Sylvie	Spécialiste développement urbain	Département urbain Afrique	Nous a remis des documents factuels et des publications sur notre sujet
	12	Nguelie Djieya, Rose	Secrétaire assistante	Corporate Strategy Group	Est informée des changements d'orientations des politiques
	13	Pedro Arizti	Results Secretariat	Operations Policy and Country Service	Développement de nouvelles approches stratégiques
	14	Chassard, Joëlle	Manager	Corporate Strategy Group	Développement stratégique
Anciens de la Banque	15	Diop, Ousmane Blondin	Représentant du Sénégal	UNESCO, Paris	Ancien secrétaire général et directeur de l'OHLM. A été chef de l'Unité des parcelles assainies
	16	Tager, Carolyn	Consultante, ancienne professeure	Entreprise autonome	A contribué à l'élaboration des projets d'assistance technique

Chercheurs spécialistes des enjeux ciblés par les projets de développement urbain	17	Cohen, Michael Alain	Professeur	Bank's Vice-President for Environmentally Sustainable Development (Senior Advisor)	A travaillé et compte plusieurs travaux critiques sur les politiques urbaines de la Banque
	18	Godin, Lucien	Consultant	Groupe Huit / Paris	Plusieurs travaux sur les projets urbains
	19	Stren, Richard	Professeur	Département de science politique, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto	Expert/professionnel, chercheur a beaucoup écrit sur les politiques urbaines de la Banque Mondiale
	20	Osmont, Annik	Professeure	Institut français d'urbanisme, Université de Paris viii - Laboratoire des théories urbaines, Groupement Économie Mondiale et Développement	Publications et recherches sur les politiques urbaines de la Banque en Afrique (Sénégal) et Afrique du Nord, très critique, connaît les PDU sénégalais (1972-1994)

ANNEXE IV : LE GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES EXPERTS

Identification

c. « Division » de la Banque Mondiale à laquelle vous travaillez ou avez travaillé

d. Dans votre division, vous êtes :

☐ _____

☐ _____

☐ _____

c. Activité principale/niveau de responsabilité dans la dynamique des PDU étudiés

☐ _____

☐ _____

☐ _____

☐ _____

e. Existe-t-il dans votre division une démarche/un processus d'élaboration et d'évolution des politiques de développement urbain?

☐ Oui ☐ Non

Si oui, quelle est-elle?

f. Quel démarche/processus est le plus souvent utilisée pour élaborer et faire évoluer vos politiques de développement urbain?

g. Avez-vous fait recours aux approches suivantes?

	Très – le plus souvent	Souvent	rarement	Pas du tout
Analyse de la structure et des caractéristiques des projets	4	2	-2	-4
Les analyses de contexte des projets	4	2	-2	-4
Le développement institutionnel	4	2	-2	-4
Les analyses centrées sur le volet opérationnel/technique	4	2	-2	-4
Les analyses socio-économiques et financières	4	2	-2	-4
Explications et interprétations «politiques» de la Banque Mondiale	4	2	-2	-4
L'évaluation	4	2	-2	-4

h. Avez-vous des commentaires à ajouter concernant l'élaboration et l'évolution des politiques de développement urbain en Afrique subsaharienne par la Banque?

Après avoir pris connaissance du questionnaire ci-joint, veuillez donner votre avis sur les points suivants. Vos commentaires et suggestions dans les espaces prévus sont appréciés.

4. Vous voudrez bien dire si vous êtes: (4) totalement d'accord, (2) plutôt d'accord, (0) indifférent, (-2) plutôt en désaccord, (-4) totalement en désaccord avec:

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
Le titre,	4	2	0	-2	-4
les concepts utilisés,	4	2	0	-2	-4
Le sens du questionnaire,	4	2	0	-2	-4
Son orientation générale,	4	2	0	-2	-4
sa clarté,	4	2	0	-2	-4
La longueur de la lettre de présentation,	4	2	0	-2	-4
La longueur du questionnaire,	4	2	0	-2	-4
La pertinence de la lettre,	4	2	0	-2	-4
La pertinence des questions	4	2	0	-2	-4

4.1. Vous pensez qu'on pourrait ajouter :

4.2. Vous pensez qu'on pourrait soustraire :

Commentaires et suggestions :

Questions générales et question spécifiques sur l'AOp et sur l'EST

1. Dominance de l'apprentissage opérationnel (AOp) : nous pensons que la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne, soit l'origine, l'opérationnalisation et l'évolution, particulièrement au Sénégal entre 1972 et 2006, a été influencée par deux groupes de facteurs :

- ceux qui relèvent de l'apprentissage opérationnel;
- ceux qui ne relèvent pas de l'apprentissage et qui sont tributaires à l'environnement structurel, en particulier à l'administration et la gestion des villes comme structure retenue pour sa proximité au développement urbain.

Quel est votre avis sur cette affirmation?

4 2 0 -2 -4

Commentaires :

2. L'apprentissage opérationnel est défini comme la formulation des leçons à partir des productions scientifiques et des documents factuels et leur intégration dans les expériences/projets consécutifs. Nous avons détecté des leçons issues des contextes, des objectifs, des stratégies opératoires, de la gestion et des évaluations afin de construire une logique explicative de la dynamique des projets de développement urbain (PDU) au Sénégal entre 1972 et 2006.

Voici la logique que nous avons pu déceler. Celle-ci comprend sommairement quatre phases : développement physico-spatial (DPS), développement politico-institutionnel (DPI), développement de la productivité urbaine (DPU) et développement municipal et décentralisation (DMD). De façon précise, il s'agit du passage en ordre chronologique des projets suivants : « parcelles assainies », constitue la première phase. L'« Assistance technique pour la réhabilitation et la Gestion urbaine » et le « développement municipal et de l'habitat » constituent la deuxième phase. Les projets de travaux d'intérêt public pour l'emploi, dénommés « AGETIP 1 & 2 », constituent la troisième phase. Les « programmes d'appui aux communes 1 & 2 », dénommés « projets de développement urbain et la décentralisation », constituent la quatrième phase.

2.1. Approuvez-vous ce classement? Avez-vous une autre suggestion de classement? Laquelle?

4 2 0 -2 -4

Commentaires :

2.2. Indiquer l'importance qu'occupent pour la dynamique des PDU sénégalais entre 1972 et 2006 le DPS, le DPI, le DPU et le DMD comme facteurs d'AOp par rapport à ceux de l'EST.

	Très grande importance	Grande importance	important	Faible importance	Très faible importance
Déclencheur (s)	4	2	0	-2	-4
Agent (s)	4	2	0	-2	-4
Effet (s)	4	2	0	-2	-4
Processus	4	2	0	-2	-4
Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires :

2.3. Avez-vous des connaissances sur les différents projets inventoriés?

Trouvez-vous pertinent que l'AOp se fasse à partir des déterminants contextuel, objectiviste, stratégique, gestionnaire et du bilan? Ces déterminants sont-ils oui ou non inséparables? _____

Pourquoi? _____

Pensez-vous que la Banque Mondiale les a oui ou non considérés de manière séparée dans l'élaboration de ses PDU? _____

Quels déterminant (s) parmi les quatre pensez-vous que la Banque Mondiale a le plus considérés? Pourquoi?

- Contexte _____
- Objectif _____
- Stratégie _____
- Gestion _____
- Bilan _____

Trouvez-vous d'autres déterminants? Lesquels?

	Très grande importance	Grande importance	important	Faible importance	Très faible importance
L'écart/décalage entre contexte et objectifs	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre contexte et stratégies	4	2	0	-2	-4

L'écart/décalage entre contexte et gestion	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre contexte et bilan	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre objectifs et stratégies	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre objectifs et gestion	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre objectifs et bilan	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre stratégies et gestion	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre stratégies et bilan	4	2	0	-2	-4
L'écart/décalage entre gestion et bilan	4	2	0	-2	-4

3. L'environnement structurel (Est), perçu comme un cadre « idéologique » créé pour parvenir à une fin économique, politique, sociale et culturelle.

Voici les concepts retenus à la lumière des travaux de Stren (2004) dans le cadre de « l'administration et la gestion des villes », que nous considérons comme « structure environnementale » pour rendre compte de la dynamique des PDU de la Banque Mondiale au Sénégal entre 1972 et 2006 :

- Gouvernement local : correspond aux activités où l'administration centrale est seule pourvoyeur et interlocuteur des projets d'aide au développement urbain;
- Gestion urbaine : correspond à l'époque de la décentralisation, de l'implication populaire, de la société civile et du secteur privé.
- Gouvernance urbaine locale : correspond aux exigences démocratiques et de transparence dans les interactions entre les acteurs locaux et des cadres décentralisés, terrain d'opérationnalisation des projets.

Indiquer l'importance qu'occupent pour la dynamique des PDU sénégalais entre 1972 à 2006 chacun des items suivants comme facteurs explicatifs : le gouvernement local, la gestion urbaine et la gouvernance urbaine locale.

	Très grande importance	Grande importance	important	Faible importance	Très faible importance
gouvernement local	4	2	0	-2	-4
Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
Autre	4	2	0	-2	-4

Questionnaire

Après avoir pris connaissance du résumé et des explications présentant *l'approche d'explication de la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne, particulièrement au Sénégal de 1972 à 2006*, dites si vous êtes: (1) totalement d'accord, (2) plutôt d'accord, (3) indifférent, (4) plutôt en désaccord, (5) totalement en désaccord avec les énoncés ci-dessous, en considérant chacun des facteurs proposés dans l'approche. Vous pouvez commenter les raisons de votre choix dans la section prévue à cet effet. Chacun des énoncés (de 1 à 3) pourrait être lu de la manière suivante :

Si nous devons « valider » *l'approche basée sur l'apprentissage opérationnel et sur l'environnement structurel pour expliquer la dynamique des projets de développement urbain de la Banque Mondiale en Afrique subsaharienne, particulièrement au Sénégal de 1972 à 2006*, nous pensons que :

1p. Les facteurs d'AOp suivants de l'approche identifiables dans les phases sont pertinents :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
1.1p. Le contexte	4	2	0	-2	-4
1.2p. Les objectifs	4	2	0	-2	-4
1.3p. Les stratégies opératoires	4	2	0	-2	-4
1.4p. La gestion	4	2	0	-2	-4
1.5p. Le bilan	4	2	0	-2	-4
1.6p. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur la pertinence :

1m. Les facteurs d'AOp suivants identifiables dans les phases sont utiles et mobilisables/applicables :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
1.1m. Le contexte	4	2	0	-2	-4
1.2m. Les objectifs	4	2	0	-2	-4
1.3m. Les stratégies opératoires	4	2	0	-2	-4
1.4m. La gestion	4	3	0	-2	-4
1.5m. Le bilan	4	2	0	-2	-4
1.6m. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'utilité présumée de l'approche et sa mobilisation / applicabilité :

1a. Les facteurs d'AOp suivants identifiables dans les phases sont acceptables

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
1.1a. Le contexte	4	2	0	-2	-4
1.2a Les objectifs	4	2	0	-2	-4
1.3a. Les stratégies opératoires	4	2	0	-2	-4
1.4a. La gestion	4	2	0	-2	-4
1.5a. Le bilan	4	2	0	-2	-4
1.6a. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'acceptabilité :

2p. Les facteurs de l'ESt suivants de l'approche sont pertinents :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
2.1p. Gouvernement local	4	2	0	-2	-4
2.2p. Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
2.3p. Gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
2.4p. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur la pertinence :

2m. Les facteurs de l'EST suivants sont utiles et mobilisables / applicables :

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
2.1m. Gouvernement local	4	2	0	-2	-4
2.2m. Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
2.3m. Gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
2.4m. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'utilité présumée de l'approche et sa mobilisation / applicabilité:

2a. Les facteurs suivants sont acceptables

	totallement d'accord	plutôt d'accord	Indifférent	plutôt en désaccord	totallement en désaccord
2.1a. Gouvernement local	4	2	0	-2	-4
2.2a. Gestion urbaine	4	2	0	-2	-4
2.3a. Gouvernance urbaine locale	4	2	0	-2	-4
2.4a. Autres	4	2	0	-2	-4

Commentaires sur l'acceptabilité :

3. Les facteurs appris de l'approche sont cohérents suivant un ordre logique :

4 2 0 -2 -4

Commentaires :

4. Aux facteurs appris décrits dans cette approche, suggérez-vous qu'on en ajoute pour le rendre plus complet, plus efficace et plus efficient qu'elle n'apparaît? Cochez, nommez puis commentez.

☐ Oui

Non ☐

Si oui, lequel (lesquels)?

Commentaires :

5. Aux facteurs appris décrits dans cette approche, suggérez-vous qu'on doive en soustraire pour le rendre plus simple, plus efficace et plus efficient qu'elle n'apparaît? Cochez, nommez et commentez.

☐ Oui

Non ☐

Si oui lequel (lesquels)?

Commentaires :

6. Dans votre division, pour quelle catégorie d'acteur/d'agent et pour quel type de responsabilité cette approche serait-elle le plus susceptible d'être utilisable? Nommez-en trois au moins, si possible.

6.1A. Catégorie d'agent : _____

6.1B. Type de responsabilité _____

6.2A. Catégorie d'agent : _____

6.2B. Type de responsabilité _____

6.3A. Catégorie d'agent : _____

6.3B. Type de responsabilité

7. Est-ce que cette approche vous paraît comme une démarche utile pour élaborer et faire évoluer une politique de développement urbain?

☐ Oui☐ Non

Pourquoi? _____

8. Seriez-vous prêts à adopter/utiliser cette approche à l'intérieur de votre organisation?

☐ Oui☐ Non

— Oui — Non

Pourquoi? _____

9. Après avoir donné votre avis sur les facteurs de l'approche, sa pertinence, son utilité, sa cohérence, son potentiel d'être mobilisable et son applicabilité, présentez, en quelques lignes, votre réaction globale vis-à-vis de celle-ci.